

# Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapontwikkeling op lokaal niveau

Greet Overbeek en Trond Selnes.

Projectcode 62706

December 2002

Rapport 7.02.12

LEI, Den Haag

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

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

Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau  
Overbeek, M.M.M. en T.A. Selnes.

Den Haag, LEI, 2002

Rapport 7.02.12; ISBN 90-5242-777-1; Prijs €12,25 (inclusief 6% BTW)

48 p., fig., tab.

Een verkenning van de perspectieven van het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bij landschapsontwikkeling op lokaal niveau aan de hand van literatuuronderzoek en case studies. De resultaten laten zien dat de lokale betrokkenheid bij landschapsontwikkeling zich veelal tot de planvorming beperkt. Het aantal betrokkenen groeit, met name vanuit natuurorganisaties, terwijl organisaties zoals waterschappen een bredere rolopvatting krijgen. Ook worden inhoudelijke combinaties met andere lokale doelen gezocht. Om het draagvlak onder maatschappelijke en bestuurlijke actoren te vergroten wordt onder meer aanbevolen om de samenhang in beleid te versterken en de lokale kennisinfrastructuur te versterken.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2002

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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



# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Achtergrond	14
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	18
1.4 Uitwerking	19
1.5 Inhoud van het rapport	20
<b>2. Draagvlakontwikkeling bij gebiedsgericht beleid</b>	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Gebiedsgericht beleid	21
2.3 Draagvlakontwikkeling onder verschillende actoren	25
<b>3. Ervaringen van actoren</b>	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Maatschappelijke actoren	27
3.3 Lokale actoren	30
3.4 Regionale actoren	33
3.5 Bijdrage van de actoren aan het draagvlak	36
3.6 Conclusies	38
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	40
4.1 Conclusies	40
4.2 Aanbevelingen	42
4.3 Epiloog	43
<b>Literatuur</b>	44
<b>Bijlagen</b>	
1. Lijst met gespreksonderwerpen	47
2. Geïnterviewden	48

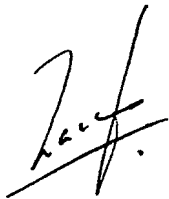


## Woord vooraf

De aandacht voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau neemt toe. Van lokale actoren wordt een belangrijker rol verwacht bij het realiseren van landschapsontwikkeling in hun leefomgeving. Minder duidelijk is echter hoe op lokaal niveau het draagvlak voor landschapsontwikkeling vorm gaat krijgen. Op verzoek van de directie Natuurbeheer van het ministerie van LNV is daarom onderzoek verricht naar het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau.

Het onderzoek is door het LEI verricht in het kader van het DLO-programma Gamma Groen. Hiervoor zijn interviews met deskundigen betrokken bij lokale landschapsontwikkeling gehouden. Tussentijdse versies van het onderzoeksrapport zijn op een inspirerende en efficiënte wijze besproken met Elisabeth Ruijgrok (LNV), Jasper Dalhuisen (LNV) en Wilfried Romp (IVN).

Ik wil hierbij ieder bedanken voor de inzet en interesse om mee te denken over de perspectieven om het draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau te vergroten.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

De maatschappelijke belangstelling voor natuur en landschap groeit, maar zegt nog weinig over het draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau. Er is op lokaal niveau een groot aantal actoren betrokken bij landschapsontwikkeling. In (semi)bestuurlijke zin zijn dat het college van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en waterschappen. Maatschappelijke actoren vertegenwoordigen natuur en milieu, landbouw, bewoners, toerisme en overig bedrijfsleven. Dit onderzoek verkent het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bij landschapsontwikkeling aan de hand van drie onderzoeksvragen:

- Welke bestuurlijke en maatschappelijke factoren dragen bij aan het ontwikkelen van draagvlak op lokaal niveau?
- Voorzover factoren op lokaal niveau te beïnvloeden zijn, in hoeverre bevorderen zij het draagvlak onder maatschappelijke en bestuurlijke actoren?
- Hoe kan het ontwikkelen van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau worden versterkt?

De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van analyse van literatuur en interviews onder actoren betrokken bij landschapsontwikkeling op lokaal niveau.

## *Succes- en faalfactoren bij draagvlak*

Uit de literatuur zijn vier factoren gedestilleerd die het draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau beïnvloeden:

- *complexiteit: sectoraal of gebiedsgericht beleid*  
Ondanks het stimuleren van actoren, belemmert de rijksoverheid het lokale draagvlak voor landschapsontwikkeling door sectorale en versnipperde beleidskaders. Gebiedsgericht beleid kan hierbij een oplossing zijn. In de landelijke gebieden blijkt gebiedsgericht beleid echter vooral de verhouding tussen overheden te regelen en nog weinig de verhouding tussen publieke en private partijen;
- *schaal: bovenlokaal of lokaal beleid*  
Landschapsontwikkeling heeft in toenemende mate te maken met de scheidlijnen tussen bovenlokale en lokale referentiekaders. Decentralisatie van bevoegdheden kan tot meer draagvlak leiden, als er ruimte is voor eigen beleidsverantwoordelijkheid en landschapsontwikkeling op de directe leefomgeving van burgers kan inspelen;
- *speelruimte: te veel of te weinig benut*  
Onder lokale actoren blijkt dat de zogenaamde 'zelfsturende ruimte' relatief groot is, als de initiatieven vroeg gekoppeld kunnen worden met overheden en beleidskaders;
- *rendement: draagvlak en opbrengsten*  
Er is weinig reëel zicht op het rendement van landschapsontwikkeling op lokaal niveau. Voor draagvlakontwikkeling is het belangrijk of het probleem aan de eigen situatie appelleert en aansluit op lokale behoeften zoals meer veiligheid en behoud van identiteit. Een belangrijke factor is de rijpheid en kwaliteit van de lokale actoren

om ideeën te ontwikkelen en om te zetten in projecten. Door attractievorming in de groene ruimte ontstaan meer private opbrengsten.

#### *Draagvlakontwikkeling op lokaal niveau*

Draagvlak voor landschapsbeleid is geanalyseerd aan de hand van wat iedere actor wil en kan om de gewenste besluitvorming te realiseren en zonodig uit te voeren:

- *maatschappelijke actoren*  
Niet-primair natuurgerichte actoren zoeken een publieke legitimatie voor nieuwe woon- en recreatiefuncties in het landelijk gebied om bouwactiviteiten te kunnen ontplooiën. Hun kracht is om sectorale ideeën te integreren en actief met andere actoren samen te werken. De zwakte is de geloofwaardigheid over hun bijdrage aan landschapsontwikkeling. De natuurgerichte actoren beogen de betrokkenheid van de bevolking bij landschapsontwikkeling en landschapsbeleid te vergroten. De kracht van deze actoren-inhoudelijke kennis van landschap en natuur is tevens hun zwakte. Door een gebrek aan capaciteit kan men deze kennis niet ten volle benutten;
- *bestuurlijke actoren*  
Bij gemeenten is niet duidelijk in hoeverre men landschapsontwikkeling wil doorzetten. Men kan bestemmingsplannen verbeteren, landschapsplannen verankeren, maatregelen voor het landschapsbeheer nemen en sectorale interesses integreren. De zwakte is de geringe ambtelijke capaciteit om het lokale beleid te verbeteren en het ontbreken van financiële prikkels om iets aan landschap te doen. Gebiedsgerichte actoren kunnen het gebrek aan capaciteit opvangen, maar hebben zelf geen geld. Waterschappen hebben veel kennis over het buitengebied en de watervoorziening, maar moeten omschakelen van een hiërarchische naar binnen gerichte sturing naar een participatieve naar buiten gerichte sturing.

Ten aanzien van de vier factoren zijn de volgende ervaringen van actoren te melden:

- *complexiteit*  
De interactie tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren neemt toe, omdat de agenda is verbreed en inhoudelijke inbreng op prijs wordt gesteld. Landschapsontwikkeling lijkt sneller ingepast te gaan worden, maar gaat voor maatschappelijke actoren nog niet snel genoeg. Tegenstrijdige regels door versnipperde aandachtsvelden van ministeries en decentrale overheden en gebrek aan transparantie in het beleid, spelen hierbij een rol;
- *schaal*  
Landschapsontwikkeling steunt veelal op een combinatie van bovenlokaal en lokaal beleid. Dit is gunstig. Vaak heeft de provincie meer doelen voor natuur en landschap, terwijl de gemeente gemakkelijker de economische belangen kiest. Gemeenten missen ook vaak de benodigde professionaliteit om landschapsontwikkeling goed te organiseren. Bovendien lijken de bovenlokale belangen meer publieke geldstromen in beweging te zetten;
- *speelruimte*  
Gemeenten laten meer ruimte aan inhoudelijk betrokkenen. Door hun inhoudelijke en juridische deskundigheid worden natuurgerichte organisaties al bij de planvorming geraadpleegd over veranderingen in het buitengebied. Niet-primair natuurgerichte ac-

toren ervaren de ruimte om landschap te ontwikkelen echter als beperkt. De speelruimte neemt ook toe omdat er onzekerheden zijn met betrekking tot de afbakening van 'wie doet wat wanneer';

- *rendement*

Vooralsnog beperkt de lokale betrokkenheid bij landschapsontwikkeling zich tot de planvorming. Er zijn nog weinig extra opbrengsten van maatschappelijke actoren gesignaleerd. Meer kennis uit de streek en combinaties met andere doelen zoals het versterken van de identiteit en veiligheid van dorpen, leiden tot betere plannen. Het lokale draagvlak voor landschapsontwikkeling lijkt hierdoor te groeien.

*Aanbevelingen*

Om het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau te vergroten, zijn vier aanbevelingen geformuleerd. Deze meeste aanbevelingen zijn elders in algemene zin geformuleerd en worden hier vanuit het lokale perspectief genoemd:

- bestuurlijk draagvlak vergroten door meer samenhangend beleid;
- landschapsontwikkeling koppelen aan de leefwereld van bewoners;
- lokale opbrengsten en inspanningen voor landschapsontwikkeling alloceren;
- koppelen van lokale kennis van natuurgerichte organisaties in netwerken.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Lokale actoren zullen naar verwachting een belangrijker rol krijgen bij het realiseren van landschapsontwikkeling in hun buitengebied. Dit hangt samen met veranderingen in de taakverdeling tussen overheden. Anderzijds speelt de toenemende maatschappelijke belangstelling voor natuur en landschap en empowerment van lokale actoren die betrokken willen zijn bij het beleid voor hun leefomgeving. De overheid wil hier op inspelen met beleid gericht op verinnerlijking en decentralisatie-impulsen waarbij de rijksoverheid meer taken naar andere overheden en particulieren zal verschuiven (LNV, 2002). Minder duidelijk is echter hoe op lokaal niveau het draagvlak voor landschapsontwikkeling vorm gaat krijgen. Dit onderzoek verkent daarom de perspectieven van het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bij landschapsontwikkeling op lokaal niveau. Het onderzoek gebeurt in opdracht van de directie Natuurbeheer van het ministerie van LNV en vindt plaats binnen het DLO-programma Gamma Groen.

De maatschappelijke belangstelling voor natuur en landschap groeit, zoals blijkt uit het aantal mensen dat jaarlijks een bedrag als lid doneert aan een organisatie op dit terrein en uit het aantal (agrarische) grondeigenaren dat aan natuurbeheer doet. De groeiende maatschappelijke belangstelling zegt echter nog weinig over de mate waarin landschapsontwikkeling prioriteit krijgt. Organisaties op het terrein van natuur en landschap zien de binding met hun leden losser worden (RIVMa, 2002). Boeren organiseren zich vaker in verenigingen voor het beheer, maar zijn minder zichtbaar in het beleid voor landschapsontwikkeling.

Er is op lokaal niveau een groot aantal actoren betrokken bij het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bij landschapsontwikkeling. Actoren die het (semi)bestuurlijk draagvlak vormen zijn onder andere het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en waterschappen. Tot het maatschappelijk draagvlak kunnen zowel individuen als organisaties voor natuur en milieu, landbouw, bewoners, toerisme en overig bedrijfsleven worden gerekend. Tot nu toe zagen veel lokale actoren landschapsontwikkeling als een taak van de rijksoverheid. Daarbij blijkt deze vaak als een afzonderlijk in plaats van als een integraal onderdeel van veranderingen in het buitengebied te worden beschouwd (RLG, 2001). In toenemende mate wordt echter beseft dat er beleid nodig is voor het initiëren en begeleiden van de sociale veranderingen die nodig zijn voor ontwikkeling en beheer van de gewenste ruimtelijke kwaliteiten (Cox et al., 2001). De legitimatie van dat beleid is 'draagvlak'. Draagvlak wordt vaker verbreed tot een creatief vormgeven van ruimtelijk beleid in de samenleving om in te spelen op veranderende betekenissen.

Een aantal beleidsontwikkelingen kunnen bijdragen bij aan het creatief vormgeven van het landschapsbeleid. Ten eerste verbreedt de aandacht van natuurontwikkeling naar landschapsontwikkeling en streeft men naar verweving van natuur met andere gebruiksfuncties (LNV, 2000). Tot natuur worden doorgaans de ecologisch en biologisch

waardevolle elementen gerekend, terwijl landschap duidt op de beleving en verschijning ervan. Waarden zoals rust, ruimte en stilte worden belangrijker. De beleving van de groene ruimte krijgt een belangrijker plek en moet er toe leiden dat meer burgers zich hierbij betrokken gaan voelen. De voortgaande bebouwing van de open ruimte, het afnemend belang van nabijheid door migratie van mensen en een meer reflexieve houding, maken dat de groene ruimte vaker in symbolische dan in feitelijke zin wordt gegeven (Boomkens, 1999; Asbeek Brusse et al., 2002). De interpretatie van landschap loopt uiteen en is sterk persoonsafhankelijk.

Ten tweede verandert de beleidsstijl: minder sectoraal, inputgericht en 'bureaucratisch' gestuurd en meer integraal, output- en oplossingsgericht. De werkwijze wordt meer gebiedsgericht om lokale actoren meer ruimte te bieden om zelf problemen in hun gebied op te lossen. Daarbij vindt een heroriëntatie plaats bij het ministerie van LNV dat de doorwerking van haar beleid wil verbeteren door het vereenvoudigen van beleidscategorieën en subsidieregels. Ook is er meer aandacht voor innovatie. Via experimenten, pilots en worden gepoogd om goede voorbeelden te laten zien en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. Een uitvloeisel hiervan is dat het landschapsbeleid meer ontwikkelingsgericht-en dus minder sectoraal en stand-alone-woordt voorgesteld en vaker wordt gekoppeld met andere veranderingen in de groene ruimte, zoals de reconstructie van veehouderijgebieden, aanwijzing van noodbergingsgebieden en ontwikkeling van waardevolle cultuurgebieden (LNV, 2002).

## 1.2 Achtergrond

De aandacht voor draagvlakontwikkeling past binnen een aantal ontwikkelingen die vaak eerder tegengesteld dan synergetisch werken (MacKinnon, 2002). Enerzijds is top-down door overheden de behoefte aan 'empowerment' gepromoot om lokale actoren te stimuleren verantwoordelijkheid te nemen voor lokale ontwikkelingen binnen de van boven of van buiten af vastgestelde kaders. Vaak ligt dit perspectief in het verlengde van de overheidsinspanningen om de inkomensvoorziening voor landschapsontwikkeling meer op afstand te gaan faciliteren. Anderzijds is er bottom-up de behoefte van lokale actoren om landschapsontwikkeling naar eigen inzicht in te vullen en hier over mee te kunnen beslissen. Draagvlak voor landschapsbeleid kan dus naar verschillende activiteiten verwijzen, namelijk in hoeverre actoren:

- betrokken willen zijn bij de invulling van het landschapsbeleid;
- in staat zijn om hun wensen in de besluitvorming hierover te realiseren;
- in tijd of geld willen bijdragen aan de realisatie van de genomen besluiten;

De mate van draagvlak is afhankelijk van het type lokale actor. Resultaten uit eerder onderzoek laten zien hoe gemeentelijke beleidsmedewerkers per actor de mate van draagvlak voor landschapsbeleid ervaren (Overbeek et. al, 2002). Hierbij is echter geen onderscheid gemaakt tussen de wijzen waarop actoren draagvlak tonen. Het lokale draagvlak voor landschapsontwikkeling scoort het hoogst bij bestuurlijke en maatschappelijk primair natuurgerichte actoren, zoals belangenorganisaties voor natuur en milieu (tabel 1).

Maatschappelijk niet-primair natuurgerichte actoren zijn minder betrokken bij landschapsbeleid op lokaal niveau.

Tabel 1: Draagvlak van lokale actoren voor landschapsbeleid (n = 68)

Actor	positief (%)
1. Wethouder	87
2. Natuurorganisaties	81
3. College van B&W en gemeenteraad	79
4. Milieuorganisaties	74
5. Waterschappen	74
6. Agrarische Natuurverenigingen	63
7. Inwoners	60
8. Individuele agrariërs	44
9. VVV	39
10. Individuele niet-agrarisch ondernemers	36
11. Georganiseerd bedrijfsleven, KvK	19

Bron: Overbeek et al. (2002)

Een reden voor het beperkte draagvlak onder maatschappelijk niet-primair natuurgerichte actoren is de aansturing van natuurontwikkeling vanuit het deskundigheidsmodel (Volker et al., 2000). Dat model kenmerkte zich door het primaat van ecologische kennis, samenwerking tussen maatschappelijke organisaties op basis van vaste spelregels en een sociaaltechnocratische wijze van beleidsuitvoering. Integratieve onderhandelingen waarbij actoren elkaars wereld leren kennen en beseffen wat de gevolgen van bepaalde veranderingen voor anderen zijn, ontbreken (Van Woerkum, 2001). Bij landschapontwikkeling is ecologische kennis sec minder belangrijk, maar wordt het draagvlak op een te uitvoerend niveau gezocht en blijft het beperkt tot het organiseren van betrokkenheid, in plaats van invloed op de planvorming (Frouws, 2001). In feite wordt een instrumentele visie toegepast, waarbij draagvlak wordt gecreëerd door overdracht van informatie. Een pedagogische visie gericht op autonoom denkende en handelende mensen, (Margadant, 2001).

Vanuit LNV gaan de gedachten over het bevorderen van draagvlak richting het zoeken naar een zinvolle manier van stimuleren en samen de oplossing uitvoeren. De gedachte is dat meedenken en meedoen leiden tot draagvlak en acceptatie. Gegeven de complexiteit en individualisering in de samenleving en de minder centrale positie van de overheid daarbij, zijn meer interactieve sturingsvormen noodzaak en worden instrumenten ontworpen om de bijbehorende netwerken te faciliteren (Frouws, 2001). Hierbij worden de institutionele condities waaronder meer permanente vormen van 'netwerksturing' kunnen functioneren, te weinig onderkend. Het bestuurlijk draagvlak voor landschapontwikkeling ontstaat vaak in een krachtenveld van actoren en lokale planvorming. Daarbij is het belangrijk of er beleidsruimte is om over natuur en landschap te kunnen beslissen, voldoende overeenkomstige belangen voor een coalitie rond landschap zijn en voldoende capaciteit voor planvorming.

Ook het maatschappelijk draagvlak moet zorgvuldig worden geïnterpreteerd. Consensus vanuit maatschappelijke groepen of instellingen bij de beleidsvoorbereiding die nog weinig specifiek is, zegt weinig over de mate van draagvlak bij implementatie van beleid,

zoals bij concrete projecten, die wel tijd en ruimtespecifiek zijn. Bovendien gaat bij implementatie van beleid de aandacht sneller naar actoren die het niet eens zijn met de voorgestelde maatregelen dan actoren die het wel eens zijn (RLG, 2001). Weerstand tegen concrete maatregelen wordt zo vaak verward met gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor die initiatieven, waardoor het individuele belang prioriteit krijgt boven het gezamenlijke belang. De mate waarin belangengroepen zich in elkaars standpunten verdiepen, uiteenlopende problemen aanpakken en gezamenlijk plannen opstellen lijken hierbij relevant.

Samengevat zijn er vier factoren die het draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau beïnvloeden. De eerste twee factoren zijn bestuurlijk van aard, namelijk de complexiteit en de schaal van het probleem. De andere twee factoren zijn maatschappelijk van aard en richten zich op de speelruimte om maatregelen te beïnvloeden en het rendement van landschapsontwikkeling:

- *complexiteit: sectoraal of gebiedsgericht beleid*

Veel problemen in het landelijk gebied hebben betrekking op verschillende actoren en functies, waarvan landschapsontwikkeling er slechts één is. Complexiteit in de ruimtelijke omgeving en regionale processen kunnen aanzienlijke belemmeringen opwerpen, omdat er vanuit verschillende beleidskaders invloed wordt uitgeoefend. Ondanks het stimuleren van lokale actoren, belemmert de rijksoverheid ook het draagvlak voor landschapsontwikkeling door sectorale en versnipperde beleidskaders. De vormgeving van een samenhangend beleid en het ontwikkelen van draagvlak voor landschapsontwikkeling komen daardoor in het geding. De vraag is of meer draagvlak wordt gerealiseerd wanneer verschillende vormen van generiek beleid voor begrensde gebieden worden geïntegreerd en op basis van een programma eigen beleidsruimte of financiering aanwezig is. Zowel voor de grote steden als voor de landelijke gebieden wordt gewerkt aan gebiedsgericht beleid;

- *schaal: bovenlokaal of lokaal beleid*

Landschapsontwikkeling heeft in toenemende mate te maken met de scheidslijnen tussen bovenlokale en lokale referentiekaders. Decentralisatie van bevoegdheden kan tot meer draagvlak leiden, als er ruimte is voor eigen beleidsverantwoordelijkheid. Bij natuurdoelen van (inter)nationale betekenis, moet minder gewicht aan lokale belangen worden toegekend. Als de ruimte niet geboden kan worden, omdat de kaders of afwegingsgrondslagen op (inter)nationaal niveau vastliggen, dan lijkt besluitvorming op een hoger bestuursniveau met een bindende werking naar de lokale overheden meer voor de hand te liggen. De rijksoverheid zal zich eerder met natuurontwikkeling bemoeien naarmate dit een bovenlokaal belang dient. Bij de verbreding van het natuurbeleid is de uitwerking echter minder concreet, met name in hoeverre de rijksoverheid zelf verantwoordelijkheid neemt voor het bereiken van doelen, of dit aan andere overheden of particulieren overlaat (RIVMb, 2002). Een onderscheid tussen natuur- en landschapsontwikkeling kan hierbij nuttig zijn. Waar natuurontwikkeling vooral inspeelt op de verbondenheid van burgers die verder weg wonen, zal landschapsontwikkeling eerder op de nabijheid en de directe leefomgeving van burgers inspelen. Zo blijken in de besluitvorming over het behoud van waardevolle natuurgebieden (inter)nationaal gerichte actoren vaak de doorslag te geven (Westerman, 1999);



- *speelruimte: te veel of te weinig benut*

Een belangrijke vraag voor draagvlakontwikkeling is in hoeverre lokale actoren voldoende speelruimte krijgen en nemen. Tot nu toe lijkt het beleid van de rijksoverheid eerder te gefragmenteerd dan te beperkend. Het aanwezige maatschappelijke draagvlak voor natuur en landschap werkt onvoldoende door en wordt te weinig benut bij de realisatie van beleid. Het overheidshandelen inzake het daadwerkelijk 'zorgen' voor natuur en landschap is moeilijk in overeenstemming te brengen met de ambities van het beleid (RLG, 2001). Uit eerder onderzoek onder lokale actoren blijkt dat de zogenaamde 'zelfsturende ruimte' relatief groot is, maar dat initiatieven snel dood bloeden als het initiatief niet al in de beginfase gekoppeld wordt met overheden/beleidskaders (Kuindersma en Selnes, 1999). De neiging is dan groot om 'de overheid' de schuld te geven. Men kan men zelf de koppeling proberen te leggen, maar dit kost wel capaciteit die vaak schaars is.

Gemeenten maken plannen voor landschapsontwikkeling op basis van vrijwilligheid, vervolgens kunnen zij dit al of niet laten doorwerken in hun bestemmingsplan. Tot nu toe hebben twee van de drie gemeenten een landschapsbeleidsplan opgesteld en ruim een derde van alle gemeenten heeft de intentie om landschapsplannen in hun bestemmingsplan te verankeren (Overbeek et al., 2002). Verder werven gemeenten weinig inkomsten bij maatschappelijke actoren via lokale maatregelen en sponsoring. Ook hebben weinig gemeenten een fonds met een eigen rechtspersoon waar maatschappelijke actoren aan bijdragen en mede-zeggenschap over gemeenschapsgelden hebben (Overbeek en Selnes, 2002). Vaker is er een post op de gemeentebegroting onder beheer van de gemeente. Gemeenten hebben weinig behoefte aan een fonds dat als rechtspersoon dient. Buiten het moeten delen van de zeggenschap met derden, spelen ook eisen die aan subsidies worden gesteld. Aangezien iedere subsidie andere eisen meebrengt, wordt het bundelen van geldstromen als lastig ervaren;

- *rendement: draagvlak en opbrengsten*

Er is onder beleidsmakers een groot optimisme over de bijdragen van derden aan landschapsontwikkeling, zonder dat er veel zicht bestaat op de realiteitswaarde van dat vertrouwen (RLG, 2001). Ook het rendement van landschapsontwikkeling op lokaal niveau is onduidelijk. Het rendement is een functie van het omgaan met de complexiteit, de schaalproblematiek en speelruimte. Zo worden nog steeds bedrijventerreinen aangelegd zonder een overweging over de inpassing in het landschap (complexiteit), zonder inpassing in een gebiedsperspectief (schaalproblematiek) en zonder analyse van de kansen die er zijn in beleid en maatschappij (speelruimte benutten). Voor het rendement van het draagvlak op lokaal en regionaal niveau is dit niet goed. Er zijn verschillende mogelijkheden waarop aan rendement kan worden gewerkt, met name meer draagvlak en meer opbrengsten van derden creëren.

Verwacht mag worden dat het draagvlak voor landschapsontwikkeling zal toenemen, naarmate actoren hier meer binding en commitment mee hebben. Weliswaar is de waardering voor natuur en landschap doorgaans hoog, maar tegelijkertijd zijn er meer waarden in het bestaan die hier niets mee te maken hebben (RLG, 2001). Natuur is vanzelfsprekend, maar blijkt zelden centraal te staan in het bestaan van mensen. Zo blijkt de meerderheid van de bevolking geen manifest tekort

mensen. Zo blijkt de meerderheid van de bevolking geen manifest tekort aan natuur te ervaren of natuur op zichzelf te problematiseren (Volker et al., 2000). De vraag is ook of het probleem aan de eigen situatie appelleert, dus hoe ieder zich identificeert met de lokale omgeving en welke band men hiermee heeft. Ervaringen in het dorp Ziewent waarbij oude kerkpaden zijn hersteld, laten zien dat de focus op veiligheid en gemeenschapszin van boeren die belangeloos hun grond ter beschikking hebben gesteld, vrijwilligers die hun inzet hebben geleverd en sleutelfiguren belangrijk zijn geweest (Stortelder en Molleman, 1998). Ook elders blijken sleutelfiguren belangrijk om plannen uit te voeren (Overbeek et al., 2002).

Bij het ontwikkelen van toegevoegde waarde om opbrengsten te genereren, speelt de vraag in hoeverre landschapsontwikkeling als een privaat goed wordt gezien waar rivaliteit en exclusiviteit optreedt. Rivaliteit treedt op als niet iedereen in staat is om het goed te bemachtigen, exclusiviteit als burgers kunnen worden uitgesloten. Groene diensten als landschapsbeheer hebben het karakter van een publiek goed (geen rivaliteit en geen exclusiviteit) en lenen zich dientengevolge moeilijk voor private financiering. Daarentegen hebben diensten in de groene ruimte, zoals huizenbouw en attracties, het karakter van een privaat goed (er zijn duidelijke gebruikers aan te wijzen en uit te sluiten) en lenen zich wel voor private financiering (Overbeek en Veeneklaas, 2002).

In toenemende mate zullen zich door attractievorming in de groene ruimte individuele profijtgebruikers aandienen. Hoewel de private diensten de publieke groene diensten nodig hebben, bestaat het gevaar dat de eerste de laatste verdringen. Dit rechtvaardigt een beleid om de opbrengsten van beide typen diensten te heralloceren, omdat het draagvlak en rendement per dienst verschilt. Zo zijn beheerders van grond aangewezen op continuïteit en rentabiliteit. Vertrouwen en continuïteit in regelingen voor beheer vormen hier de sleutels tot draagvlak en participatiebereidheid (RLG, 2001). Bij aanbieders van diensten in de groene ruimte speelt het belang van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Dit levert meer toeristen op, meer werknemers die in het gebied willen wonen en biedt bewoners een prettige leefomgeving. Bekend is dat in een groene omgeving een woning 10 tot 15% meer opbrengt (van Leeuwen en Elbersen, 1999).

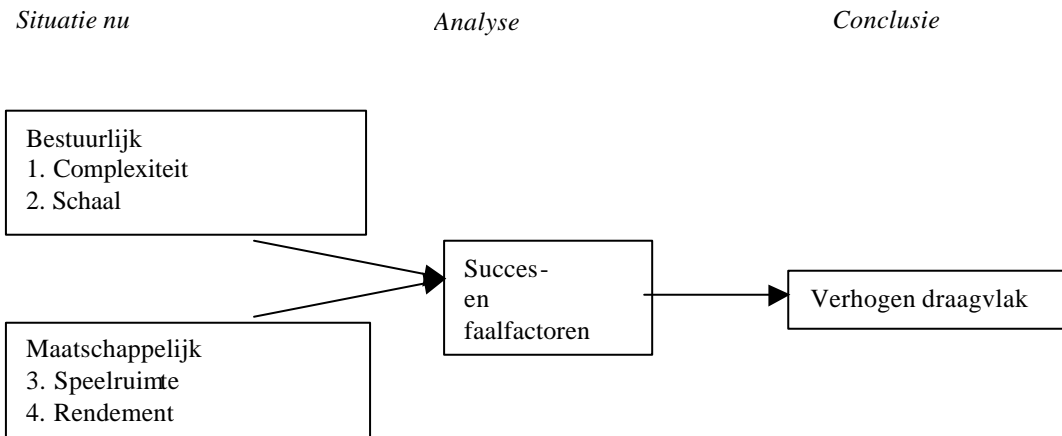
### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Wil er op lokaal niveau meer draagvlak voor landschapsontwikkeling ontstaan, dan zal het ontwikkelen van een samenhangend beleid aandacht vragen. Drie onderzoeksvragen worden uitgewerkt:

1. *Succes- en faalfactoren bij draagvlak*

Welke bestuurlijke en maatschappelijke factoren dragen bij aan het ontwikkelen van draagvlak op lokaal niveau?

2. *Draagvlakontwikkeling op lokaal niveau*  
Voor zover factoren op lokaal niveau te beïnvloeden zijn, in hoeverre bevorderen zij het draagvlak onder maatschappelijke en bestuurlijke actoren?
3. *Aanbevelingen*  
Hoe kan het ontwikkelen van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak worden versterkt?



*Schema 1: Draagvlakontwikkeling*

## 1.4 Uitwerking

Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen worden vooral mogelijkheden tot realisatie van draagvlak verkend. Daarbij is vanuit verschillende disciplines gebruikgemaakt van de literatuur waarin het draagvlak voor natuurbeleid is geanalyseerd. Verder zijn er keuzes gemaakt die aansluiten bij de beleidsontwikkelingen zoals die in de inleiding zijn genoemd. Twee punten die betrekking hebben op respectievelijk het beleid en de actoren kunnen hierbij met name worden genoemd.

Ten eerste is vooral gelet op de rol van landschapsontwikkeling binnen geïntegreerd beleid voor het landelijk gebied en dus niet op het sectorale beleid voor landschap en natuur. Voor begrensde gebieden is het streven naar geïntegreerd beleid met lokaal draagvlak onder bestuurlijke en maatschappelijke actoren (gebiedsgericht beleid) in gang gezet, maar nog lang niet afgerond.

Ten tweede zijn zowel primair als niet-primair natuurgerichte actoren actief op het terrein van landschapsontwikkeling bevraagd. Op lokaal niveau is echter bewust gezocht naar gemeenten waar primair natuurgerichte actoren draagvlak bieden voor landschapsontwikkeling. Hierbij is gebruikgemaakt van de ervaringen die door actieve leden van het IVN, de vereniging voor Natuur- en milieueducatie, bij het realiseren van landschapsontwikkeling in lokaal beleid zijn opgedaan.

Uit deze keuzes mag duidelijk worden dat het onderzoek vooral als een verkenning moet worden beschouwd over de factoren die bijdragen tot maatschappelijk en bestuurlijk

draagvlak voor landschapontwikkeling. Het onderzoek is dus geenszins representatief voor de mate waarin op lokaal niveau draagvlak voor landschapontwikkeling wordt gerealiseerd. Per onderzoeksthema geldt de volgende uitwerking:

1. *Succes- en faalfactoren bij draagvlak*  
Uitwerken van het concept maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, analyse van draagvlakontwikkeling bij geïntegreerd beleid in stedelijke en landelijke gebieden. Hierbij is gebruik gemaakt van deskresearch en telefonische interviews.
2. *Draagvlakontwikkeling op lokaal niveau*  
Selectie van cases waarin maatschappelijke en/of bestuurlijke actoren betrokken zijn bij landschapontwikkeling op locatie, lokaal of regionaal niveau. Analyse van de ervaringen door middel van mondelinge en telefonische interviews.
3. *Verhogen betrokkenheid en draagvlak*  
Analyse van de factoren bij het ontwikkelen van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en de mogelijkheden om het draagvlak te vergroten.

## **1.5 Inhoud van het rapport**

Hoofdstuk 1 heeft een analyse gegeven van de factoren die bijdragen aan het huidige draagvlak voor natuurbeleid. Hoofdstuk 2 gaat in op de factoren die bijdragen aan draagvlakontwikkeling bij gebiedsgericht beleid. Hoofdstuk 3 gaat in op een aantal cases en beschrijft het draagvlak onder maatschappelijke en bestuurlijke actoren. In hoofdstuk 4 worden conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

## 2. Draagvlakontwikkeling bij gebiedsgericht beleid

### 2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn een aantal succes- en faalfactoren voor bestuurlijke en maatschappelijke draagvlakontwikkeling aangegeven. Bestuurlijk zijn dit de mate van complexiteit en de lokale beleidsruimte bij gebiedsgericht beleid. Maatschappelijk zijn dit de speelruimte van actoren en hun visie of een bijdrage aan landschapsontwikkeling rendeert. In dit hoofdstuk zullen vooral de bestuurlijke factoren relevant voor het ontwikkelen van draagvlak worden uitgewerkt. Een belangrijke rol speelt hierin het gebiedsgericht beleid waarbij verschillende vormen van beleid die op nationaal of provinciaal niveau zijn geïnitieerd, worden gericht op begrensde gebieden. In de volgende paragrafen worden het gebiedsgericht beleid in stedelijke en landelijke gebieden geanalyseerd en de betrokkenheid van verschillende actoren bij draagvlakontwikkeling.

### 2.2 Gebiedsgericht beleid

#### *Achtergrond*

Gebiedsgericht beleid is ontstaan als een reactie op de kritiek dat de beleidsvoornemens te algemeen waren, de aanpak te top-down en de provincies/gemeenten onvoldoende waren uitgerust voor de taak. Belangrijke beweegreden was dat het realiseren van rijksdoelen meer maatwerk en draagvlakvorming vereist. Inzet op het vormen van draagvlak was echter voornamelijk instrumenteel van karakter. De aanpak was meer regelgericht dan actorgericht en eerder behoudend dan ontwikkelingsgericht.

Langzamerhand wordt dit beeld genuanceerder. Actorgerichte alliantievorming en ontwikkelingsstrategieën komen centraler te staan. Daarbij is een uitdaging om meer gebruik te maken van particuliere initiatieven die het economisch draagvlak van een gebied versterken. Tevens is benadrukt dat er een behoefte is aan gebiedsspecifieke benaderingen met meer aandacht voor ontschotting en ontstapeling van beleid en het bijeenbrengen van budgetten die beschikbaar zijn voor afzonderlijke regelingen. Deels vloeide dit voort uit de Decentralisatie-Impuls tussen Rijk, Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Samenwerking tussen bestuurslagen en een bottom-up benadering vanuit projecten stonden voor deze aanpak model. Het omzetten van deze behoeften in beleid wordt gezien als een proces gebouwd op vier pijlers:

1. één gemeenschappelijk beleidskader;
2. stimulerend beleid;
3. vereenvoudigen van de uitvoeringssystematiek;
4. een gebiedsgerichte aanpak.

Gebiedsgericht beleid beoogt een werkwijze waarbij het gaat om het bereiken van betere resultaten door een toenemend draagvlak via:

- een bottom-up werkwijze en meer betrokkenheid van lokale/regionale partijen;
- gezamenlijke probleemdefinities en oplossingsstrategieën;
- meer economische bijdragen van derden.

Het bundelen van gelden is een belangrijke component. Momenteel wordt het stedelijke beleid opgevangen door het ISV (Investeringsprogramma Stedelijk Vernieuwing) en het landelijke beleid door de SGB (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid). In de overgangszone tussen stad en land is de beleidsmodule Groen om de stad (onderdeel van ISV) van kracht als motor achter de groene opgaven in deze gebieden.

### *Stedelijke gebieden*

In de steden is een proces van bestuurlijke vernieuwing op gang gebracht en is het gebiedsgericht werken gestimuleerd door het grotestedenbeleid (GSB). Het afsluiten van convenanten met 25 GSB-steden in 1999 markeert een nieuwe werkwijze van rijk en steden, die gebaseerd is op het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het wel en wee van de steden zo dicht mogelijk bij de stad en zijn burgers moet liggen (BiZa, 2000). De nieuwe werkwijze kent een decentrale benadering waarin het lokale niveau gefaciliteerd wordt om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden. De eigen visie op de ontwikkeling van de stad staat centraal, inclusief het daarop gebaseerde Meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP). Het MOP betreft zaken over de woningmarktsituatie, fysieke leefomgeving en leefbaarheid, vervoer en bereikbaarheid, economische vitaliteit, bedrijvigheid, arbeidsmarktproblematiek en versterking van de sociale infrastructuur.

Om tot meer resultaatgericht en integraal werken te komen is een meerjarige, programmatische sturing en aanpak ontwikkeld, met convenanten die over de kabinetsperiode doorlopen. Hierin staan integraliteit en ontkokering, interactieve samenwerking tussen rijk en steden, een sterke regio door het stedelijk bestuur, niet-vrijblijvende resultaatafspraken en het afleggen van rekenschap centraal (TK, vergaderjaar 2001/2002, 21062, nr. 104). In de convenanten zijn afspraken en doelstellingen vastgelegd waar de steden zich voor een periode van vier jaar (2000-2004) aan hebben gecommitteerd. Waar het tot nu toe in de verhouding tussen rijk en steden gebruikelijk was om afspraken te maken over te leveren input, project op project, gaan de convenanten over concrete meetbare resultaten. Een systeem van zelfanalyse en monitoring van het GSB moet hierbij uitkomst bieden om de relatie tussen beleid en beleidseffect zichtbaar te maken. De meer integrale werkwijze die hiermee in gang is gezet beoogt bij te dragen aan deregulering en ontkokering binnen en tussen beleidsterreinen, zowel op centraal als op lokaal niveau. De gekozen aanpak biedt de steden meer gelegenheid om een efficiënte en effectieve regierol te voeren en samen met instellingen, bedrijven en burgers het grotestedenbeleid vorm te geven.

De convenanten omvatten ook de toekenning van de budgetten door het rijk voor de gehele convenantperiode. Voor het realiseren van de door de steden geformuleerde ambities worden de toegekende rijksmiddelen ingezet, evenals middelen van de steden zelf en van derden. Deze laatste inkomstenbron is gedeeltelijk nog intentioneel van karakter. De komende jaren zal blijken in hoeverre de steden in staat zijn om veel financiële inzet en (beleidsmatige) betrokkenheid van derden te realiseren. De toegekende rijksmiddelen be-

staan voor een groot deel uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) waaraan de ministeries VROM, EZ en LNV sectoraal aan deelnemen. Het ISV is ontstaan door samenvoeging van een aantal bestaande subsidiestromen en een bedrag aan nieuw geld. Ook de Europese Commissie levert een bijdrage via verschillende regelingen, waaronder het Doelstelling 2 programma.

Hoewel deze ontwikkeling tot meer decentraal en integraal beleid als gunstig wordt beoordeeld, noemt het CPB bij de analyse van de plannen van de gemeenten een aantal verbeterpunten, waaronder dat veel MOP's nogal gelijkvormig zijn. Dit wijst op een sterke sturing van de door de departementen gehanteerde beleidskaders en het omvangrijke aantal departementale regelingen. Het GSB wordt namelijk aan rijkszijde gevoed door sectoraal beleid van de betrokken departementen. Vaak betreft het hier generiek beleid dat een eigen sturingsconcept kent. Door het naast elkaar bestaan van verschillende sturingsconcepten worden steden geconfronteerd met extra bestuurslasten. Blijkbaar is er meer deregulering, selectiviteit, differentiatie en maatwerk nodig. Het idee dat de eigen visie centraal staat in de MOP's blijkt dus tegen te vallen. Het CPB verwacht dat door fondsvorming en het creëren van prikkels tot innovatie steden gestimuleerd kunnen worden programma's te ontwikkelen die meer zijn afgestemd op de lokale situatie (BiZa, 2000).

### *Landelijke gebieden*

Gebiedenbeleid is ontstaan als een reactie op de kritiek op het groenbeleid en de nationale landschappen uit de 'eerste generatie' groenbeleid uit de jaren zeventig (LNV, 1975). De kritiek was dat de beleidsvoornemens te algemeen waren, de aanpak te top-down en de provincies/gemeenten onvoldoende waren uitgerust voor de taak. Centraal stond het behoud van het agrarisch gebied, het realiseren van natuurdoeltypen en het behoud van landschappen. De aanpak was meer regelgericht dan actorgericht en eerder behoudend dan ontwikkelingsgericht. Bij de inrichting van het landelijk gebied bleven stedelijke gebieden buiten beschouwing, omdat zij als iets heel anders werden beschouwd. Langzamerhand is dit beeld genuanceerder aan het worden. Vaak gaat het nu in het landelijk gebied om de strijd tegen de (vaak onbedoelde gevolgen van) verstedelijking en de behoefte aan meer maatwerk op regioniveau.

In het landelijk gebied is landinrichting het meest prominente voorbeeld van gebiedsgericht beleid. Circa 10 jaar geleden is door de rijksoverheid het gebiedsgericht beleid zwaarder aangezet als aanvulling op het algemene (generieke) beleid. In eerste instantie leidde dit tot de aanwijzing van gebieden waar sectorale beleidsvoornemens van verschillende ministeries meer op elkaar werden afgestemd. In 1990-1991 werden op initiatief van VROM tien ROM-gebieden aangewezen. Dit zijn geselecteerde gebieden waar ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu elkaar ontmoeten in regionale samenwerkingsverbanden. ROM pakte een problematiek aan waar zowel stedelijke als landelijke onderwerpen werden geclusterd. Vervolgens werden op initiatief van LNV in 1993 elf WCL-gebieden geselecteerd als Waardevol Cultuur Landschap en vanaf 1999 de Reconstructiegebieden varkenshouderij. In tweede instantie werd ook per ministerie op het niveau van lokale projecten in heel Nederland gebiedsgerichte samenwerking gestimuleerd. Bij LNV leidde dit tot de ClusterIII-regeling in 1995, vervolgd als regeling regionale vernieuwing in 1997, en in 1998 tot het Programma Beheer rond natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. VROM

stimuleerde vanaf 1996 projecten via haar Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM).

Voor LNV begon de omslag in het denken en doen met de nota *Dynamiek en vernieuwing*, waarin de dynamiek van het landelijk gebied werd geformuleerd als een prioritair beleidsthema (TK, vergaderjaar 1994/1995, 24140, nrs.1-2). Centraal stond vernieuwing in de groene ruimte door een verandering van functies (*Staatscourant*, 1995:9). Natuur en landschap werden sterk in verband gebracht met ruimteclaims uit de verdergaande verstedelijking. Daarbij werd geconstateerd dat er een uitdaging was om meer gebruik te maken van particuliere initiatieven die het economisch draagvlak van de groene ruimte versterken. Tevens werd benadrukt dat er een behoefte was aan gebiedsspecifieke benaderingen met meer aandacht voor ontschotting en ontstapeling van beleid en het bijeenbrengen van budgetten die beschikbaar zijn voor afzonderlijke regelingen. Samenwerking tussen bestuurslagen en een bottom-up benadering vanuit projecten stonden voor deze aanpak model. Met name vanwege de samenhang die er op regionale schaal tussen landbouw, landschap, natuur, recreatie, et cetera bestaat.

Inmiddels is veel ervaring opgedaan met gebiedsgericht werken, of zoals we het hier noemen, gebiedenbeleid.<sup>1</sup> Voor alle ROM-gebieden zijn convenanten gesloten tussen het rijk en regionale partijen ter uitvoering van gebiedsgerichte Plannen van Aanpak. In de betreffende gebieden is de uitvoering ter hand genomen door betrokken partijen. In verschillende ROM-gebieden heeft een evaluatie van het plan van aanpak of een herijking van het convenant plaatsgevonden. In de WCL-gebieden kunnen betrokkenen subsidieaanvragen indienen voor projecten gericht op het behoud en de verbetering van natuur- en landschapswaarden, recreatieve aantrekkelijkheid en een duurzame land- en bosbouw. De 'Reconstructiewet concentratiegebieden veehouderij' verkeert nog in een startfase en geldt voor een aantal kwetsbare gebieden in de oostelijke en zuidelijke zandgebieden van Nederland, waar de overheid een goede ruimtelijke structuur wil bevorderen.

De integrale, gebiedsgerichte aanpak heeft brede navolging gekregen (Naeff en Van de Klundert, 1998). Dit heeft geresulteerd in onder andere meer een sterk toenemende aandacht voor samenwerking tussen vakgebieden (integratie), organisatie (coproductie) en regelingen (ontschotten), andere sturingsmethoden (interactieve beleidsvorming, netwerksturing) met een ander soort besluitvorming (convenanten) en meer aandacht voor een integraal omgevingsbeleid, waarin ruimtelijke ordening en milieu op kunnen gaan. Evaluatie van het ROM-beleid laat zien dat de doelgerichtheid van het gebiedsgerichte beleid vooralsnog onvoldoende is (VROM, 2001). Het gebiedsgerichte beleid zal verder moeten worden versterkt. Bij de integrale gebiedsaanpak in WCL-gebieden wordt de bestuurlijke betrokkenheid als goed beoordeeld, de maatschappelijke betrokkenheid scoorde minder gunstig (Pleijte et al., 2000).

Gunstig werkende factoren bij de integrale gebiedsaanpak in WCL-gebieden zijn de aanwezigheid van een projectbureau en een interactieve in plaats van een reactieve werkwijze, waarbij alleen inspraak mogelijk is (Pleijte et al., 2000). De aanwezigheid van een projectbureau in het gebied heeft tot een laagdrempelig contact met lokale actoren geleid. Een interactieve werkwijze, gekoppeld aan een aanzienlijke mate van zelfbeschikking, bij

---

<sup>1</sup> Gebiedsgericht beleid wordt door centrale overheden vaak als een gebiedsgerichte werkwijze gezien. Deze definitie is ruimer en laat toe dat generiek beleid ingezet wordt als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak.



zowel planvorming als uitvoering leidde tot het gezamenlijk uitwerken van plannen en uitvoeringsthema's, waardoor ideeën voor gezamenlijke uitvoering ontstonden. Dit leidde tot een gezamenlijk gebiedsperspectief dat sturing aan de uitvoering gaf, concretere doelen stelde en daarmee dus doelgerichter was. Kijkend naar de betrokkenheid van verschillende lokale actoren, dan blijken actoren met een economisch perspectief en de mogelijkheid om financieel bij te dragen (landbouw, recreatie) sterker betrokken te zijn dan actoren wier bijdrage vooral uit ideeën (natuur en landschap) bestaat. Tevens valt op dat gemeenten wisselend betrokken zijn geweest, doordat dat provincies de regisseursrol hadden, maar zich vaak ook een centrale rol bij de uitvoering toebedeelden. Andere bestuurlijke actoren zoals waterschappen hebben zich vooral met de planvorming, maar minder met de uitvoering bezig gehouden.

Op dit moment wordt het gebiedenbeleid gebundeld binnen de SGB. De SGB is programmatisch van karakter, waarbij provincies en gebiedscommissies de gebiedsplannen en de concrete projecten opstellen. De SGB aanpak bestrijkt 80 gebieden in Nederland. De trend is dat gebiedscommissies en programmabureaus de gebiedsplannen coördineren en communiceren met provincies en uitvoerende diensten, via gebiedsmakelaars. Er is ook een sturingsmodel aan de regeling gekoppeld. De kern van het sturingsmodel is dat het rijk op afstand stuurt en op hoofdlijnen afrekent en dat de provincie invulling geeft aan de uitvoering. De SGB is een groei-model waarin meer subsidiestromen zullen komen. Momenteel betreft het gebundelde geld de GeBeVe (bijdrageregeling gebiedsgericht beleid verdroging). Het is de bedoeling dat ook andere subsidiestromen zoals bijvoorbeeld de reconstructie en de landinrichting in de SGB opgenomen zullen worden.

### **2.3 Draagvlakontwikkeling onder verschillende actoren**

Bij draagvlakontwikkeling gaat het om het beïnvloeden van de rolverdeling tussen actoren; het ondersteunen van de kwaliteit van de regionale besluitvorming; procesgeld en bestuurlijke en regionale vernieuwing te stimuleren; informatie en communicatie actiever inzetten; sectoroverstijgende samenwerking en samenhang bevorderen. Gebiedsgericht beleid past hier in principe bij, omdat dit het sectordenken doorbreekt, nieuwe actorallianties en een overgang van regelgerichtheid naar een ontwikkelingsgerichte aanpak bespoedigt. Hier ligt de kiem tot een breder begrip van de succes- en faalfactoren bij draagvlakvorming.

Vooralsnog is het onzeker welke resultaten zullen worden geboekt met gebiedsgericht beleid. De toegenomen betrokkenheid van streekpartijen en ruimte voor eigen initiatieven worden positief ervaren. Een programmatische aanpak met bundeling van geldstromen wordt een voorwaarde voor succes genoemd. Negatief is dat er ondanks de samenvoeging van geldstromen, door een beperkte ontschotting nog een aanzienlijke coördinatieproblematiek blijft bestaan. Belangrijke faalfactoren voor deze processen zijn het grote aantal subsidieregelingen, de administratieve lasten, de gebiedsindelingen en andere beleidsbepalingen. Het draagvlak (enthousiasme) en het innoverende vermogen worden hierdoor ernstig bedreigd (Selnes, 2002).

Tot nu toe lijkt het gevormde maatschappelijke draagvlak bij gebiedsgericht beleid tegen te vallen. Evaluatie van het gebiedsgerichte beleid in stedelijke gebieden laat welis-

waar meer maatwerk en een betere regionale inbedding zien, maar de samenwerking met burgers, bedrijven en instellingen blijkt voor verbetering vatbaar (TK, vergaderjaar 2001/2002, 21062, nr. 104). Op grond van de evaluaties tot dusver, blijkt nog niet dat het GSB heeft geleid tot een groter maatschappelijk draagvlak. In de landelijke gebieden blijkt gebiedsgericht beleid vooral de verhouding tussen overheden (en dus publieke lichamen) te regelen en nog weinig de verhouding tussen publieke en private partijen (Hees et. al, 2002).

Een opvallend verschijnsel betreft de vaak passieve rol van gemeenten bij draagvlakontwikkeling. Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen bij de mobilisatie van lokale actoren en kunnen de uitvoering van projecten bevorderen door de doelstellingen door te laten werken binnen het gemeentelijke beleid, met name het bestemmingsplan buitengebied. Veel activiteiten leiden (on)bedoeld tot nieuwe (gelegenheids)allianties. Als een gemeente onvoldoende inspeelt op de groene aspecten van deze allianties, dan lijkt het onwaarschijnlijk dat groen voldoende meegewogen wordt. Dit kan samenhangen met de mogelijkheden die actoren krijgen om in te spelen op landschapsontwikkeling: heeft men de regierol dan wel krijgt men een belangrijke rol als uitvoerder. Zo blijken gemeenten in WCL-gebieden hooguit een rol als belangrijke uitvoerder onder regie van de provincie te krijgen, in de BANS- gebieden hebben gemeenten zelf de regie.

Het draagvlak onder maatschappelijke niet-primair natuurgerichte actoren zoals agrarische natuurverenigingen, toeristische organisaties, Kamer van Koophandel en individuele (agrarische) ondernemers voor landschapsontwikkeling is vaak nog beperkt (Overbeek et al., 2002). De inkomsten uit agrarische natuurbeheer moeten echter niet worden overschat. Niet-primair natuurgerichte actoren tonen wel wat meer draagvlak bij gemeenten in een WCL-gebied. Oorzaken kunnen zowel sociaal als economisch van aard zijn. Sociaal doordat in deze gemeenten meer in samenwerking tussen actoren is geïnvesteerd (Pleijte et al., 2000; Van Ark en Van den Brink, 2002). Economisch doordat een waardevol landschap economisch aantrekkelijk kan zijn voor niet-primair natuurgerichte actoren. Ook het verkrijgen van cofinanciering voor projecten die bijdragen tot het herstel van natuur, landschap en milieu en bevordering van recreatiemogelijkheden kan hiertoe bijdragen.

Een belangrijke factor voor draagvlakontwikkeling betreft de rijpheid en kwaliteit van de lokale en regionale actoren. Zij moeten ideeën kunnen ontwikkelen en omzetten in projecten, ze moeten een organiserend vermogen bezitten en in staat zijn om hulpbronnen te mobiliseren (Kuindersma en Selnes, 1999). Dit heeft ook gevolgen voor de hulpmiddelen die men nodig heeft. Vaak hebben lokale actoren een behoefte aan procesgeld om het uitvoeringsproces een impuls te geven, dus een budget waarmee bijeenkomsten, excursies, activiteiten, 'verbeelding' of een onafhankelijke voorzitter kunnen worden bekostigd. Ook de inhoudelijke verschuiving van een eenzijdig biologisch-ecologische locatiegerichtheid richting een verbreding naar een actor- en ontwikkelingsgerichte oriëntatie kan het lokale draagvlak bevorderen.

## 3. Ervaringen van actoren

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de factoren die bijdragen aan het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau, met drie typen actoren. Deze zijn:

- Maatschappelijke actoren die landelijk op een locatie opereren  
Hier gaat het om verschillende groepen van niet-primair natuurgerichte actoren die niet aan één gebied gebonden zijn. Zo zijn er actoren die economische belangen integreren met landschapsontwikkeling bij het aanleggen van landgoederen en infrastructuur (Amstelland en ANWB). Daarnaast zijn er actoren in de landbouw en recreatie die zowel landelijk als lokaal opereren (LTO en RECRON). Ook primair natuurgerichte actoren opereren zowel landelijk als lokaal (IVN, Natuurmonumenten en provinciale landschappen);
- Lokale en regionaal gebonden bestuurlijke actoren
  - a) Op lokaal niveau speelt om via gemeentelijk beleid landschappelijke kwaliteiten te behouden en/of te ontwikkelen waar verschillende actoren bij betrokken zijn. Centraal staan gemeenten (Asten en Eelde-Paterswolde) waar landschapsontwikkeling een issue is in de toekomstige bestemmingsplannen.
  - b) Op regionaal niveau speelt om via gebiedsgericht beleid met verschillende actoren landschap te behouden en/of te ontwikkelen. Zo wordt via het plan De Groene Long in Noord-Holland Midden een aantal initiatieven (projecten) gericht op een groter lokaal draagvlak en een sterkere rol van gemeenten.

Deze verschillende actoren zullen in een drietal afzonderlijke cases worden beschreven (3.2-3.4). Per case wordt gekeken naar de vier factoren complexiteit-schaal-speelruimte-rendement. Vervolgens wordt ingegaan op hun rol en functie bij het vormen van draagvlak (3.5) en wordt aan de hand van de verschillende factoren het rendement voor het gerealiseerde draagvlak geanalyseerd (3.6)

### 3.2 Maatschappelijke actoren

Een ontwikkeling rond betrokkenheid en participatie bij de besluitvorming betreft de grotere rol van maatschappelijke actoren. In een tijd met veel druk op de ruimtelijke inrichting van het land en veel aandacht voor de samenhang tussen functies, raken vele plannen, en dus vele actoren, direct of indirect aan landschapsontwikkeling. Denk aan de aanleg van infrastructuur of de bouw van woningen. Organisaties als de ANWB en Amstelland gaan zich hierin actiever opstellen.

ANWB behartigt de belangen van weggebruikers door te zoeken naar oplossingen op het gebied van toerisme, recreatie en vervoer. Vaak samen met overheid, bedrijven en organisaties. Zo is de ANWB vertegenwoordigd in de Bestuurlijke Platform Groene Hart en is er een alliantie gevormd met landbouw-, natuur- en milieuorganisaties.

Amstelland is een vastgoedontwikkelaar die de toekomst zoekt in hoogwaardig wonen in de steden en in het landelijk gebied. In het landelijk gebied is een kwaliteitsverbetering nodig, waar de publieke middelen niet toereikend voor zijn, met name in gebieden die buiten de EHS liggen. Door het concept 'groen door rood' hoopt men landgoederen te realiseren met behulp van overheidssubsidies en inkomsten uit nieuwe woningen.

### *Complexiteit*

De complexiteit van ruimtelijke ordening wordt geïllustreerd door de actoren zelf. De ANWB is een voorbeeld van een actor die op alle niveaus van discussie betrokken is: zoals de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, de Hogesnelheidslijn, maar ook diverse regionale plannen, zoals het Bestuurlijk Platform Groene Hart en de Deltametropool. De denkwijze van ANWB is dat de klassieke stad niet meer bestaat, er is een verweven landschap. Groene investeringen moet plaats vinden tegelijkertijd met rode. Nieuwe functiecombinaties komen vanzelf, maar de overheid moet faciliteren en richtinggevend zijn.

Projecten die economische ontwikkelingen combineren met landschapsonwikkeling, kunnen worden opgevat als een vorm van integraal beleid en ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Bij het ontwikkelen van nieuwe landgoederen wordt de aanleg van openbaar toegankelijke natuurgebieden gecombineerd met de bouw van huizen en bedrijven op 4% van de oppervlakte dat als privaat terrein geldt. Ook is het een voorbeeld van publiekprivate samenwerking (PPS), omdat de landgoederen met behulp van subsidies en inkomsten uit nieuwe woningen worden gerealiseerd. Hoewel het voornemen tot integraal beleid goed klinkt, blijkt de uitvoering van dit beleid nog in de kinderschoenen te staan, omdat er veel overheden met tegenstrijdige regels bij betrokken zijn.

De tegenstrijdige regels over de invulling van het landgoederen concept hangen samen met de versnipperde aandachtsvelden van de verschillende ministeries en met het schaalniveau waarin zowel bovenlokale als lokale belangen spelen. De regels komen voort uit het ruimtelijke ordeningsbeleid, waarin bepaald is waar landgoederen mogen komen, en het subsidiebeleid ten behoeve van landgoederen. De interpretatie hiervan verschilt tussen overheden. Zo verschillen provincie en gemeente van mening over het belang van landgoederen. Daarnaast accepteren sommige provincies geen subsidieaanvraag voor landgoederen als hier privaat geld mee gemoeid is. De transparantie in beleid ontbreekt en de rol van economische dragers in het buitengebied is niet altijd duidelijk. In het landelijk gebied is de complexiteit groter dan in stedelijke gebieden, omdat hier meer actoren bij betrokken zijn. Een voorbeeld hiervan is het grotere aantal gemeenten. Ook actoren maken zelf gebruik van integrale ontwikkelingen, doordat verschillende partijen, zoals landschapsgerichte partijen en rode partijen (vastgoed), met elkaar gaan samenwerken.

### *Schaal*

De schaal is voor de ANWB belangrijk, want de grote lijnen dienen in de gaten te worden gehouden, terwijl er ook lokaal gewerkt moet worden. Zij werkt nadrukkelijk op verschillende schalen tegelijk. Naast de (eerdergenoemde) grote schaal van de Vijfde Nota en dergelijke speelt ANWB in op regionale processen. Zo heeft de organisatie een partnership in het groene hart ontwikkeld met de WLTO en Natuurmonumenten en de Stichting Natuur en Milieu.

De ontwikkeling van landgoederen combineert belangen van bovenlokale en lokale overheden. Bovenlokale belangen lijken hierbij, ondanks pogingen van de rijksoverheid tot decentralisatie, het belangrijkste. Lokaal blijkt er vanuit de gemeente weinig geld te zijn voor het buitengebied, laat staan voor landschapsontwikkeling. Prioriteit voor een gemeente zijn de rode ontwikkelingen binnen de bebouwde kom. Als er aandacht voor het buitengebied is, betreft dit allereerst de belangen van boeren die men in het buitengebied wil houden. De visie en het geldgenererend vermogen van het grondbedrijf zijn echter mede bepalend voor de opstelling van de gemeente en de prioriteiten met betrekking tot het buitengebied. Tegelijkertijd heeft men wel sterk te maken met gemeenten, omdat men een vergunning nodig heeft voor de aanleg van landgoederen en hiervoor afstemming nodig is met het bestemmingsplan. Mogelijke suggesties ten aanzien van een heldere taakverdeling zijn om provincies plannen over de ruimtelijke ordening in het buitengebied te laten maken, terwijl organisaties op centraal niveau, zoals LNV en het Nationaal Groenfonds, de geldstromen regelen. Organisaties op lokaal niveau missen hiervoor de benodigde professionaliteit.

### *Speelruimte*

Bij het bepalen van de speelruimte dient men zich te realiseren dat er al sprake is van een bepaalde dynamiek op regioniveau. Beleidsactoren op centraal niveau kunnen slechts beperkt de speelruimte bepalen bij het vaststellen van rode en groene contouren.

Bij het ontwikkelen van landgoederen hebben regels een remmende invloed op de realisatie. Door tegenstrijdige regels wordt de doorlooptijd als te lang ervaren en haken maatschappelijke actoren af. De situatie in de landelijke gebieden met de vele beleidsactoren versterkt dit alleen maar. Bij de toekenning van subsidies worden verder te weinig afrekenbare afspraken gemaakt. Het verschil tussen beiden lijkt hem vooral in de ruimte van interpretatie te zitten. Afspraken dat bijvoorbeeld 96% van de oppervlakte uit publieke natuur moet bestaan, met een sanctie bij niet realiseren, zijn ruimer dan regeltjes over de inrichting zoals natuurdoeltypen en begrensde gebieden (De Graaf, Amstelland):

'Er is nu een onechte decentralisatie, omdat de rijksoverheid zich te veel met de uitvoering bemoeit.'

Daarnaast spelen uiteraard ook bestaande procedures een rol bij de doorlooptijd. De ontwikkeling van landgoederen en dus ook rode investeringen, betekent dat er een artikel 19 procedure voor een functiewijziging in de bestemming van het buitengebied zal moeten worden doorlopen.

### *Rendement*

Tot nu toe is het rendement van rode investeringen voor landschapsontwikkeling gering gebleken. In termen van input blijken de investeringen voor landschapsontwikkeling vooral uit subsidies te bestaan en maar beperkt uit de inkomsten van rode ontwikkelingen. De nadruk ligt op groenontwikkeling door subsidies, rood wordt meer als een sluitpost gezien.

De samenwerking tussen economische actoren en natuurgerichte actoren blijkt positief te werken. De resultaten moeten nog komen. In termen van output is er nog weinig gerealiseerd, omdat de planvorming veel looptijd in beslag neemt, waarbij veel actoren betrokken zijn. Op dit moment worden deze zaken nog snel te kleinschalig bekeken, er is te weinig samenwerking. Kleine gemeenten proberen op eigen houtje iets te regelen waar ze eigenlijk voor hadden moeten samenwerken. De benodigde kennis en deskundigheid vraagt een andere schaal van oplossingen dan nu in de praktijk vaak het geval is. Meer in het algemeen lijkt de kennisinfrastructuur een obstakel door de beperkte verspreiding van kennis en doorwerking ervan. Nu blijft kennis 'hangen'. Kennis over kennis is dus het motto, en investeren in kennis kan beter plaatsvinden in de 'schillen' rond het beleid : regionale actoren, intermediairs en dergelijke.

### **3.3 Lokale actoren**

De informatie is verzameld bij twee gemeenten uit het noorden en zuiden van Nederland. Deze gemeenten zijn niet representatief, omdat rekening gehouden is met de agendering van natuur- en landschapsontwikkeling in lokaal beleid.

#### *Gemeente Asten en Tynaarlo*

De gemeente Asten ligt in het oostelijk deel van Noord-Brabant, heeft bijna 16.000 inwoners en is qua adressendichtheid weinig stedelijk. De bevolking werkt vooral in de landbouw, industrie en handel, horeca en is nationaal gezien minder rijk met een gemiddeld besteedbaar inkomen per bewoner op de 404<sup>e</sup> plaats (CBS, 2002). In het buitengebied zijn veel natuurgebieden, waaronder een deel van het nationaal park De Peel. In Asten speelt de reconstructie van de veehouderij en het behoort het tot de gebieden waarvoor gebiedsgericht beleid wordt ontwikkeld.

De gemeente Tynaarlo ligt in het noorden van Drenthe, heeft bijna 32.000 inwoners en is qua adressendichtheid landelijk. De gemeente heeft een relatief rijke bevolking, met een gemiddeld besteedbaar inkomen per bewoner op de 104<sup>e</sup> plaats (CBS, 2002). De bevolking werkt vooral in de openbare en zakelijke dienstverlening, mede dankzij de nabije stad Groningen. In het buitengebied zijn veel natuurgebieden, waaronder een deel van het nationaal landschap Drentse Aa in oprichting (LNV, 2002) en landgoederen beheerd door Natuurmonumenten.

### *Complexiteit*

Voorheen heeft in het buitengebied van Asten een ruilverkaveling plaatsgevonden, nu speelt de reconstructie. Bij de ruilverkaveling stond de economische ontwikkeling van boerenbedrijven en het snel kunnen lozen van water centraal en kreeg landschapsontwikkeling weinig aandacht. Nu spelen problemen op een breder terrein door de varkenspest, MKZ en problemen met waterberging. Voor landschapsontwikkeling zijn de ecologische verbindingzones langs waterlopen belangrijk en de mogelijkheid om grenzen te sturen tussen gebieden met extensieve en intensieve veehouderij. In extensieve gebieden is natuurontwikkeling mogelijk en moeten boerderijen uitgeplaatst worden. Per gemeente is een

klankbordgroep gevormd om de reconstructie in het buitengebied uit te werken. Deze is breed samengesteld met vertegenwoordigers van de gemeente, BMF, Waterschap, ZLTO en andere maatschappelijke organisaties (Vos, IVN-Asten/Someren):

'Het imago van de landbouw als heerser in het buitengebied is verslechterd. Tegelijkertijd is het imago van natuur en natuurorganisaties sterk verbeterd. Vroeger waren we vooral 'tegen', nu hebben we veel kennis om iets te bereiken. Ook winnen we bezwaarschriften tegen het bestemmingsplan buitengebied bij de Raad van State die door de gemeente waren afgewezen.'

Het belangrijkste issue in de reconstructie betreft de vraag of er geld vrijkomt voor uitplaatsing van agrarische activiteiten. Hoewel de reconstructie sectoraal blijft en vooral bestaand beleid dient, treedt er wel een issueverschuiving op door het toenemend aantal actoren buiten de landbouw, zoals waterschappen, natuurorganisaties, buurtgemeenten, provinciale en rijksoverheid. De waterschappen raken meer betrokken bij landschapsontwikkeling door de aanleg van verbindingzones en het vinden van plaatsen voor waterberging. De provincie stelt zich actiever op en faciliteert de relatie met de nieuwe Habitatrictlijn. In Asten schakelt de gemeente IVN in als adviseur bij lokale plannen. Door het toenemend aantal actoren verandert de toon en werkt de reconstructie draagvlakverhogend voor landschapsontwikkeling. Er is een houding ontstaan waar de aantrekkelijkheid van het gebied nadrukkelijker op de voorgrond komt (Van der Elsen, gemeente Asten):

'Steen is niet de gewezen weg.'

Welke resultaten de inbreng van het toenemend actoren zal hebben, is nog onduidelijk. Het gaat meer over het behoud dan om het aanleggen van nieuw landschap. Het gaat ook niet om grote natuur.

Tynaarlo behoorde voorheen tot een ROM/WCL-gebied dat nu deel uitmaakt van het gebiedsgericht beleid. Daarnaast maakt het deel uit van het nationaal landschap in oprichting dat beoogt het stroomgebied van de Drentse Aa te beschermen. Voor beide aandachtsvelden is subsidie beschikbaar. Vertegenwoordigers uit de landbouw, natuur en de kleine dorpen organisaties hebben gezamenlijk een beheers-, inrichting- en ontwikkelingsplan gemaakt (Behoud door vernieuwing) waarbij de nadruk is gelegd op het versterken van de identiteit van de kleine dorpen. Het ontwikkelingsgerichte is nieuw en gebeurde voorheen niet bij de oprichting van nationale landschappen. Landschappelijk gaan gemeenten zich verder met de ecologische verbindingzones bezighouden.

Er zijn dus veel actoren betrokken bij de plannen voor de inrichting van het buitengebied. Het gebiedsgerichte beleid biedt de mogelijkheid om met elkaar te communiceren en inhoudelijke deskundigheid in te brengen. Er is procesgeld gereserveerd, men kan op lokaal niveau mee praten en de planvorming is interactief. Buiten het feit dat er middelen beschikbaar zijn om iets te organiseren, speelt ook de grotere impact van het gebiedsgerichte beleid op het grondgebruik in het buitengebied. Dit brengt meer mensen op de been, om iets te willen of om iets te voorkomen. Een voorbeeld van het laatste is of de ecologische verbindingzones het uitoefenen van een agrarisch bedrijf gaan beperken.

Binnen het sectorale landschapsbeleid van de gemeenten gebeurt weinig aan landschapsontwikkeling. In Asten is hier bij de aanleg van een bedrijventerrein weinig aan gedaan. Van het landschapsbeleidsplan uit 1998 is weinig gerealiseerd, omdat hiervoor geen middelen waren gereserveerd. In de gemeente Tynaarlo zijn de landschapsbeleidsplannen van de oude deelgemeenten tien jaar geleden vast gesteld, maar nog niet geactualiseerd en samengevoegd. Landschapsontwikkeling lijkt bij de gemeenten Asten en Tynaarlo weinig prioriteit en continuïteit te hebben. De gemeenten hebben hier weinig eigen middelen voor beschikbaar. Plannen voor landschapsontwikkeling moeten nog worden ingevuld door de gemeente.

### *Schaal*

De reconstructie en de oprichting van het nationale landschap nieuwe stijl zijn een combinatie van bovenlokale en lokale belangen en interesses. Analoog aan eerdere vormen van gebiedsgericht beleid heeft de provincie de regie over de reconstructie en worden per gemeente klankbordgroepen geformeerd. De gemeentelijke beleidsmedewerker ruimtelijke ordening is projectleider van de klankbordgroep. Bij het nationaal landschap is geen getrap, maar een enkelvoudig overleg tussen betrokkenen uit gemeenten geweest.

De combinatie van bovenlokale en lokale belangen wordt bij landschapsontwikkeling als positief ervaren. Vaak heeft de provincie meer doelen voor natuur en landschap, terwijl de gemeente gemakkelijker de economische belangen kiest. De provincie kan economische uitbreiding in een bestemmingsplan tegen houden. Soms coördineert een provincie ook het lokale landschapsbeleid (Groningen).

Bovendien lijken de bovenlokale belangen meer geldstromen in beweging te zetten, waardoor er ook meer tijd is voor gezamenlijk overleg en landschapsontwikkeling zelf. Vooralsnog zijn dit publieke gelden van verschillende overheden voor de reconstructie, nationaal landschap nieuwe stijl en gebiedsgericht beleid. In de gemeente Tynaarlo speelt dat verder veel buitengebied al door derden worden beheerd, in dit geval de landgoederen die door natuurmonumenten worden beheerd.

### *Speelruimte*

Een vraag die belangrijk is voor het buitengebied is welke rol kennis eigenlijk speelt: bij de gemeenten ontbreekt vaak de nodige kennis (en ook de belangrijke factor capaciteit) over hoe men om zal gaan met het buitengebied. De gemeente is vaak haar tijd kwijt aan bestuurlijke plannen en het creëren van draagvlak binnen de gemeente, tussen de verschillende belangen. De inzet is dus behoorlijk naar binnen gericht. Dit beperkt de speelruimte, ook voor andere actoren. Zo komen lokale natuurorganisaties vaak op de stoel van de gemeente, terwijl ze andere taken liever vervullen. Gemeenten laten meer speelruimte aan lokaal inhoudelijk betrokkenen en zijn zelf meer coördinerend. De inhoudelijke en juridische deskundigheid maakt dat natuurorganisaties vaker in een vroeg stadium worden geraadpleegd over veranderingen in het buitengebied, zowel door de gemeente als door de boeren. Op deze manier groeit hun interactieve rol bij de planvorming. In Asten gebeurt dit al bij de ecologische verbindingzones, in Tynaarlo is de verwachting dat dit zal gaan gebeuren.



### *Rendement*

Het draagvlak onder lokale actoren lijkt te groeien. Bij de reconstructie betreft dit een toenemend aantal actoren buiten de landbouw, zoals waterschappen, natuurorganisaties, buurtgemeenten, provinciale en rijksoverheid. De oprichting van het landschap Drentse Aa gebeurt op basis van een nieuwe stijl die beoogt een breed draagvlak te scheppen. Dit is mede gebeurd op basis van een advies van de commissie nationale landschappen en heeft geresulteerd in een interactieve planvorming met vertegenwoordigers uit de landbouw, natuur en de kleine dorpen.

Vooralsnog beperkt de lokale betrokkenheid bij landschapsontwikkeling zich tot de planvorming. Meer informatie uit de streek zelf leidt tot betere plannen. Door de (juridische) inbreng van natuur- en milieuorganisaties en het betere imago van natuur en landschap lijkt het economische belang in het buitengebied minder dominant te worden. Landbouw-, natuur- en milieuorganisaties zoeken elkaar eerder op. Ook de rol van het Waterschap verandert. Zij had vroeger alleen maar als doel om zo snel mogelijk water af te voeren, tegenwoordig maakt men vaker een combi met natuur- en landschapsbelangen. Het lokale draagvlak voor landschapsontwikkeling lijkt hierdoor te groeien. Tot nu toe heeft dit echter, uitgezonderd bijdragen van de waterschappen niet tot meer financiële participatie geleid.

Hoewel beide gemeenten een aantrekkelijk buitengebied hebben, leidt dit niet automatisch tot meer steun van de bevolking voor landschapsontwikkeling. In beide gemeenten komt de steun vooral als een gebied dichtbij huis bedreigd wordt. Ook de rijkdom van de bevolking lijkt weinig uit te maken: (van de Berg, IVN- Tynaarlo):

'Wij zijn na Haren het rijkste dorp van het noorden. Dat wil niet zeggen dat mensen meer geld voor landschap en natuur over hebben. Veel mensen zijn vooral netjes, die hebben niets met natuur. Mensen spannen zich pas in voor natuur als er iets dreigends op hen af komt, zoals de uitbreiding van het vliegveld ten koste van een landgoed.'

### **3.4 Regionale actoren**

Door de ervaringen met een gebiedsgerichte werkwijze, onder andere als WCL-gebied is een besef gegroeid dat er behoefte is aan een verdergaande gebiedsaanpak onder regie van de provincie in Noord-Holland Midden. Het resultaat is een gebiedsgerichte aanpak met de naam De Groene Long geworden. Provincie, gemeenten en waterschappen proberen samen met het rijk en andere actoren barrières weg te nemen door het maken van afspraken over een nieuwe, gebundelde vorm van programmering van gelden voor het landelijk gebied.

### *De Groene Long*

Het gebiedsprogramma heet *Samen aan de slag in de Groene Long*. Op 7 november 2001 is een bestuurs-overeenkomst De Groene Long ondertekend, die een jaar later heeft geresulteerd in een gebiedsprogramma voor 2002.

Het gebiedsprogramma wordt aangestuurd door een programmacommissie, een gebiedsraad en een programmabureau. Initiatieven, projecten en beheeractiviteiten kunnen worden ingebracht door burgers, agrariërs, natuurbeheerders, overheden en ondernemers. *De investeerders* vormen een bundeling van veelal publieke financiers en geldstromen die bepaalde prestaties in het gebied willen realiseren. De programmacommissie bestaat uit de gezamenlijke investeerders. Ze geven binnen bestaande regelingen geldbedragen voor de Groene Long. De investeerders zijn:

- De provincie Noord-Holland
- Waterschap De Waterlanden
- Waterschap Het Lange Rond
- Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Zaanstad
- Intergemeentelijk samenwerkingsverband Waterland (ISW)
- Stadsdeel Amsterdam Noord
- Het ministerie van LNV
- Stichtingen en verenigingen

De Groene Long heeft als werkgebied Noord-Holland Midden. Het is een waterrijk gebied, met de afwisseling tussen hooggelegen veengebieden en laaggelegen droogmakerijen als belangrijkste kenmerk. Een deel van het gebied komt voor op de UNESCO-lijst van werelderfgoederen. Het gebied loopt van de West-Friese Omringdijk en zuidgrens van Heiloo in het Noorden tot de grens van de steden Amsterdam en Zaanstad en de bedrijventerreinen langs het Noordzeekanaal.

### *Complexiteit*

De complexiteit is verbonden aan twee aan elkaar gekoppelde zaken: een ruimtelijk (inhoudelijk) en een procesmatig (beleidsproces) aspect. Het karakteristieke landschap, waar weidse vergezichten zich afwisselen met kleine karakteristieke kernen, wordt bedreigd door de toenemende bebouwing, infrastructuur en de veranderende rol van de landbouw. Dagelijks trekken tienduizenden de regio uit om elders te werken. Het gebied is een achtertuin van de Randstad met een aantal toeristische trekkers als Zaanse Schans, Volendam en Marken. Men maakt zich ook zorgen over de spreiding van en het aanbod voor recreanten. Daarnaast wordt waterbeheer een steeds belangrijker factor: wateroverlast, verdroging/bodemdaling en verzilting.

In dit gebied is sprake van een grote bestuurlijke werkdruk. De betrokken actoren kampen met een groot aantal beleidscategorieën en regelingen met bijbehorende geldstromen van verschillende overheden. Het is lastig om de vele initiatieven van een groot aantal partijen die in aanmerking willen komen voor een financiële ondersteuning te coördineren. Initiatiefnemers kunnen uit onbekendheid met de vele regelingen en verschillende loketten moeilijk of soms zelfs geen financiering vinden, met als resultaat dat de overheden hun geld niet gericht kwijt kunnen. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de afzonderlijke actoren onvoldoende overweg kunnen met deze problematiek. De Groene Long is hiervoor in het leven geroepen als oplossing.

#### *Waterschap De Waterlanden*

Het Waterschap De Waterlanden is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid voor waterbeheersing (inclusief veiligheid), waterzuivering en waterkering. Ook wegentaken (buiten de rijkst en provinciale wegen, en de binnenstedelijke wegen) en voetpaden vallen onder haar verantwoordelijkheid. Het Waterschap de Waterlanden wordt ook betrokken bij planvorming rond de ruimtelijke ordening en inrichting van het land. Waterschap de Waterlanden heeft ook voetpaden op boerenland, paden die eigendom werden via de ruilverkaveling. Binnenkort fuseert het Waterschap de Waterlanden met 5 andere waterschappen uit het gebied. Het Waterschap verwacht dan nog meer betrokken te raken bij planvorming in het gebied.

Een voorbeeld van een actor die actief is in het gebied en investeert in de Groene Long is het Waterschap De Waterlanden. Het Waterschap ziet deze als een belangrijke katalysator en regisseur voor het gebied, mits de taken zich beperken tot zaken die anders moeilijk van de grond komen en buiten het bestaande takenpakket van een organisatie vallen of waar al samenwerking bestaat. De Groene Long moet zich richten op initiatieven van onderaf, zoals het ondersteunen van particulier initiatief van agrariërs, door deze initiatieven te bundelen en koppelen aan overheidssubsidies. De Groene Long kan ook nieuwe fondsen aanboren en nuttige links leggen waar nodig.

Gemeenten blijken minder actief in het buitengebied van De Groene Long. De geringe betrokkenheid van gemeenten bij het buitengebied en landschapsontwikkeling in het bijzonder heeft verschillende redenen. Het programmabureau De Groene Long denkt dat dit komt door het volgende:

'Gemeenten hebben weinig geld en capaciteit voor handhaving en het actualiseren van beleid voor het buitengebied. Bovendien ontbreekt ze de kennis over landschapsontwikkeling. Om landschapsontwikkeling op de agenda te krijgen, moet er binnen de gemeente iemand met kennis op dit terrein zijn. Bij het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland (ISW) is nu een persoon actief op het terrein van natuur- en milieu- educatie die gemeenten ondersteunt.'

#### *Schaal*

Een van de kernproblemen in Noord-Holland Midden is dat de afzonderlijke overheden niet in staat zijn geweest om oplossingen te bieden op de schaal van de problemen. De diverse beleidsinitiatieven die relevant zijn voor het gebied losten dit onvoldoende op. Terwijl de problemen samenhangend en multi-sectoraal zijn, waren de uiteenlopende beleidsonderdelen vaak op deelproblemen gericht. Veelzeggend is het aantal beleidsnota's relevant voor het gebied: het programmabureau telde 60 nota's.

Het Waterschap De Waterlanden beschouwt zichzelf als een belangrijke landschapsbeheerder in het gebied, omdat zij zowel lokale als regionale maatregelen kan initiëren en uitvoeren. Deze dubbele insteek geeft betere koppelingen tussen probleem en oplossing. Lokaal probeert het Waterschap innovatief te werken door bijvoorbeeld in het veen een drijvende weg zonder asfalt aan te leggen, de diepgang van het baggeren aan de overwinteringskansen van de vissen aan te passen, milieuvriendelijke oevers door ander beheer te ontwikkelen en een project van agrariërs te steunen om met een baggerpomp milieuvriendelijker te werken. Na de fusie met andere lokale waterschappen zal het aandachtsgebied breder worden en zal de behoefte om integraal vooruit te kijken toe

breder worden en zal de behoefte om integraal vooruit te kijken toe nemen, vooral als water leidend principe wordt in de ruimtelijke ordening.

#### *Speelruimte*

Op dit moment bevindt de Groene Long zich in een fase van opbouw. Men zoekt naar de speelruimte en vindt nog krachtige schotten tussen beleidscategorieën en regelingen. De speelruimte zal echter veranderen met nieuwe thema's als Groene Diensten, met name voor de grondgebonden landbouw. Het Waterschap De Waterlanden is een van de partijen die veel verwacht van deze ontwikkeling. Water, bijvoorbeeld, is traditioneel sterk gekoppeld aan landbouw in Waterland. In de toekomst zal dit veranderen en wordt water gekoppeld aan woningbouw, aanleg bedrijventerreinen et cetera.

Of gemeenten hun speelruimte weten te vergroten, is nog maar de vraag. Een reden waarom de gemeenten weinig geld en capaciteit voor landschapsontwikkeling beschikbaar hebben, is dat veel buitengebied tot het nationaal landschap Waterland behoort en binnen de groene contouren ligt. Daardoor is de kans op het verkrijgen van eigen inkomsten uit rode maatregelen beperkt. Het is nog onduidelijk in hoeverre (inter)nationale subsidies voor grondgebonden landbouw en landschappen deze beperking zullen compenseren.

#### *Rendement*

De tijd moet leren wat gebiedsgericht beleid bijdraagt aan landschapsontwikkeling in Noord-Holland Midden. Daarbij moet niet vergeten worden dat belangrijke besluiten buiten het kader van het gebiedsprogramma vallen. Het gebiedsprogramma gaat vooral over zaken waar men het op hoofdlijnen over eens is. Het is nog onduidelijk in hoeverre de voorgestelde projecten met betrekking tot landschapsontwikkeling gerealiseerd gaan worden. Belangrijk is dat er een stimuleringsbeleid ontwikkeld wordt waar er 'boter bij de vis komt'. Dit geldt met name voor de bijdragen aan de landbouw die het moeilijk heeft. Betaling van groene diensten kan hierbij een oplossing zijn. Het grootste obstakel betreft de weerstand tegen het opgeven van gronden voor water. Het rendement zal dus sterk beïnvloed worden door de manier waarop water en ruimtelijke ordening met elkaar omgaan.

### **3.5 Bijdrage van de actoren aan het draagvlak**

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat actoren op verschillende manieren kunnen bijdragen aan landschapsontwikkeling. Draagvlak voor landschapsbeleid kan naar verschillende activiteiten verwijzen, namelijk in hoeverre actoren:

- betrokken willen zijn bij de invulling van het landschapsbeleid;
- in staat zijn om hun wensen in de besluitvorming hierover te realiseren;
- in tijd of geld willen bijdragen aan de realisatie van de genomen besluiten.

Deze zullen hier worden geanalyseerd aan de hand van wat iedere actor wil (doel) en kan (middel) om de gewenste besluitvorming te realiseren en zonodig uit te voeren.

### *Maatschappelijke actoren*

Maatschappelijk niet-primair natuurgerichte actoren (ANWB en Amstelland) zoeken een publieke legitimatie voor nieuwe woon- en recreatiefuncties in het landelijk gebied om zelf bouwactiviteiten te kunnen ontplooiën. Men levert speelse en creatieve ideeën en zorgt voor het ontwikkelen en implementeren van uitvoeringsgerichte plannen op lokaal niveau. Men is ook in staat om via een doelbewuste samenwerking met andere actoren deze plannen uit te voeren. De kracht van deze actoren is dat men sectorale ideeën weet te integreren en daarbij actief met andere primair en niet-primair natuurgerichte actoren weet samen te werken. De zwakte van deze actoren is de publieke geloofwaardigheid over hun bijdrage aan landschapsontwikkeling.

De maatschappelijk primair natuurgerichte actoren (IVN) beogen op lokaal niveau de betrokkenheid van de bevolking bij landschapsontwikkeling en landschapsbeleid te vergroten. Hiervoor heeft men een aantal middelen ter beschikking. Het IVN heeft samen met de Waterschappen veel kennis over het lokale landschap en natuur. Daarnaast verricht met educatieve activiteiten om de bevolking te informeren, enthousiasmeren en zonedig te mobiliseren. In toenemende mate treedt men ook op als 'groene waakhond' voor het bewaken van de groene belangen in het lokale beleid. Men toetst lokale plannen aan het groenbeleid in de bestemming- en streekplannen en spant zonedig procedures bij de Raad van State aan om omissies tegen te gaan. De kracht van deze actoren - inhoudelijke kennis van landschap en natuur - is niet altijd zichtbaar. Door een gebrek aan capaciteit en vaardigheden kan men de speelruimte om deze kennis toe te passen, niet ten volle benutten.

### *Bestuurlijke actoren*

Bij bestuurlijke niet-primair natuurgerichte actoren (gemeenten) is op voorhand niet duidelijk in hoeverre men landschapsontwikkeling beoogt, getuige de vaak verouderde bestemmingsplannen, vrijblijvende landschapsbeleidsplannen en weinig investeringen in het landschapsbeheer. Men is evenwel in staat om de bestemmingsplannen te verbeteren, landschapsplannen te verankeren en maatregelen voor het landschapsbeheer te nemen. Tevens weet men lokale sectorale interesses te integreren. De zwakte is de geringe ambtelijke capaciteit om het lokale beleid te verbeteren en het ontbreken van prikkels om iets aan landschap te doen (gemeenten worden in materieel opzicht alleen beloond voor economie en groei). Een nieuwe bestuurlijke actor op regionaal niveau (Groene Long) kan deze zwakte mogelijk compenseren. Hun doel is vooral om de uitvoering van bestaand beleid te verbeteren door deze gebiedsgericht en integraal toe te passen. Men heeft capaciteit voor samenwerking tussen sectorale interesses en actoren, evaluerende kennis en probleemoplossend vermogen om de implementatie van voorstellen te toetsen op bruikbaarheid. Dit resulteert in een programmatische aanpak met draagvlak. De zwakte van deze organisatie is dat men zelf geen geld heeft om de projecten uit te laten voeren, per deelproject gaat men op zoek naar geld via de subsidieregelingen en dat vraagt behoorlijk veel energie.

Bestuurlijke seminatuurgerichte actoren zijn waterschappen (Waterlanden). Zij beogen hun publieke functie in het waterbeheer uit te bouwen met landschapsontwikkeling in het buitengebied. Niet voor niets vinden zij zichzelf de grootste landschapsbeheerder van het gebied. De middelen liggen vanouds sterk in de publieke taak om het waterbeheer te regelen en verplichte taken door grondeigenaren te controleren. In toenemende mate stelt men zich meer pro-actief op en maakt plannen voor het toekomstig beheer van water en

land in een gebied. Men heeft veel kennis over het buitengebied en de watervoorziening, zowel lokaal als regionaal. De zwakte of uitdaging van de waterschappen is dat men moet omschakelen van een hiërarchische naar binnen gerichte sturing naar een participatieve naar buiten gerichte sturing teneinde gezamenlijk plannen voor het buitengebied te kunnen maken en delen.

### 3.6 Conclusies

#### *Complexiteit*

In de cases is vooral aandacht geweest voor de planvorming bij een ontwikkelingsgerichte landschapstrategie en dus vooral voor integrerend beleid. In tegenstelling tot voorheen waarbij ontwikkelingen meer sectoraal en top-down gebeurden, is er meer interactie tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Dit wordt als positief ervaren, omdat de agenda is verbreed en inhoudelijke inbreng op prijs wordt gesteld. Landschapsontwikkeling lijkt sneller ingepast te gaan worden (onder andere via de ecologische verbindingzones). Tegelijkertijd blijkt voor maatschappelijke actoren het ontwikkelingsgerichte niet snel genoeg te gaan. Tegenstrijdige regels door versnipperde aandachtsvelden van ministeries en decentrale overheden maken dat ontwikkelingen traag lopen. De transparantie in het beleid ontbreekt en de rol van economische dragers in het buitengebied is niet duidelijk. De complexiteit is in landelijke gebieden extra groot door het grote aantal beleidsactoren dat bij de ontwikkeling van het landelijk gebied betrokken is.

#### *Schaal*

Landschapsontwikkeling steunt veelal op een combinatie van bovenlokaal en lokaal beleid. Dit is gunstig, omdat het lokale beleid nog weinig aandacht voor landschapsontwikkeling heeft. Vaak heeft de provincie meer doelen voor natuur en landschap, terwijl de gemeente gemakkelijker de economische belangen kiest. Gemeenten missen ook vaak de benodigde professionaliteit om landschapsontwikkeling goed te organiseren. Bovendien lijken de bovenlokale belangen meer geldstromen in beweging te zetten, waardoor er ook meer tijd is voor gezamenlijk overleg en landschapsontwikkeling zelf. Vooralsnog zijn dit publieke gelden van verschillende overheden.

#### *Speelruimte*

Gemeenten laten meer speelruimte aan inhoudelijk betrokkenen en worden zelf meer coördinerend. De inhoudelijke en juridische deskundigheid maakt dat maatschappelijk primair natuurgerichte organisaties eerder worden geraadpleegd over veranderingen in het buitengebied, zowel door de gemeente als door de boeren. Op deze manier groeit hun rol bij de planvorming. Niet-primair natuurgerichte actoren ervaren de ruimte om landschap te ontwikkelen echter als beperkt vanwege de lange looptijd en de vele uitvoeringsregels.

De speelruimte neemt niet alleen toe omdat overheden dat willen, maar ook omdat er onzekerheden zijn met betrekking tot de afbakening van 'wie doet wat wanneer'. De complexiteit en schaalproblematiek verhoogt dus de speelruimte. Openbaar bestuur is lang niet altijd in staat om voldoende duidelijkheid te geven over de voorwaarden voor bepaalde ontwikkelingen. Er is ook beperkt aandacht voor de correctieve taak van overheden: zelfs

vigerend beleid wordt met andere woorden niet altijd gehandhaafd. Ook het beleid dat overheden zelf wensen uit te voeren kan stilvallen. Actoren die initiatieven naar zich toe weten te trekken, kunnen binnen dit krachtenveld veel bereiken. Althans, als zij de capaciteit hebben om de ruimte te benutten.

### *Rendement*

Vooralsnog beperkt de lokale betrokkenheid bij landschapsontwikkeling zich tot de planvorming. Meer informatie/kennis uit de streek zelf leidt tot betere plannen. Het aantal betrokkenen groeit, met name vanuit natuurorganisaties, terwijl organisaties zoals waterschappen een bredere rolopvatting krijgen. Ook worden combinaties met andere lokale doelen gezocht zoals het versterken van de identiteit van dorpen. Het lokale draagvlak voor landschapsontwikkeling lijkt hierdoor te groeien.

Actoren die landschappelijke waarden weten te vertalen naar maatschappelijke waarden kunnen winst boeken, bijvoorbeeld door een landschapsplan goed in te bedden in een lopend regionaal proces. De rol van kennis is hier een cruciale factor: vaak ontbreekt het aan de verspreiding van kennis en het toepassen van kennis binnen lopende processen. De vraag naar gebiedsmakelaars typeert deze ontwikkeling. Het is dus niet zozeer een gebrek aan kennis zelf, maar aan toepassing van kennis in de brede zin. Hier komen termen als zelfsturing in netwerkverbanden aan de orde; slimme koppelingen van actoren, problemen en oplossingen aan een gelegenheid (zoals een gebiedsplan/proces). Tot nu toe zijn echter nog weinig extra opbrengsten van maatschappelijke actoren gesignaleerd.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

In dit onderzoek is het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau geanalyseerd met behulp van resultaten uit de literatuur en ervaringen uit de praktijk. Het onderzoek verkent met name de rol van landschapsontwikkeling bij integraal gebiedsgericht beleid. Zoals in de inleiding al is opgemerkt moet het maatschappelijke draagvlak voor natuur en landschap op lokaal niveau nog vorm krijgen. Ook de rijksoverheid weet de verbreding van het natuurbeleid zelf nog onvoldoende vorm te geven, laat staan de uitvoering op lokaal niveau. De reeds lopende afspraken worden niet aangevuld of bijgesteld ten behoeve van het verbrede beleid.

Bij gebiedsgericht beleid moeten veel plannen en projecten nog worden vastgesteld, maar deze gaan uit van het bestaande beleid zonder verbreding van natuur. Ervaringen met draagvlakontwikkeling binnen gebiedsgericht beleid zijn nog prematuur. Voor het beleid ten aanzien van een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie is het belangrijk de mogelijkheden tot het vergroten van het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak te evalueren.

#### *Bestuurlijk draagvlak*

De animerende, enthousiasmerende rol van gemeenten bij het ontwikkelen van draagvlak voor landschapsontwikkeling lijkt beperkt. Dit speelt vooral als er geen inhoudelijke aanjagers binnen een gemeente zijn. Er zijn ook nog weinig prikkels voor gemeenten om aan het lokale landschap te werken. Gemeenten benutten de speelruimte voor landschapsontwikkeling ook onvoldoende, mede omdat ontwikkelingen in het buitengebied voor hen maar beperkte prioriteit hebben. De meeste aandacht gaat naar de "rode" functies in de bebouwde kom. De lokale inhoudelijke kennis voor landschapsontwikkeling is binnen het gemeentelijk apparaat weinig ontwikkeld. Dit komt het ontwikkelen van een gedragen visie niet ten goede. Ongekend maakt onbemind. Draagvlakontwikkeling begint dus met de zachtste schakels: kennis, goede voorbeelden en lokale visievorming op een passende schaal. Tegelijkertijd lijkt meer aandacht nodig voor de zwakste schakels. Dat zijn enerzijds de institutionele verhoudingen tussen de rijksoverheid en andere actoren en anderzijds het grote aantal actoren.

Het eerste punt, de institutionele verhoudingen, kent een algemene paradox die ook bij natuur en landschapsbeleid zichtbaar is. Er is veel beleid geformuleerd over wat er dient te gebeuren, maar weinig beleid over hoe andere actoren hier mee om moeten gaan. Het beleid is op rijksniveau tussen ministeries dus inhoudelijk redelijk goed afgestemd, maar voor de relatie met andere actoren wordt veel in de vorm van projecten gewerkt. Hoe mooier en vastomlijnd het beleid is geformuleerd op rijksniveau om daar intern draagvlak te realiseren, hoe lastiger het lijkt om extern draagvlak bij de uitvoerders van beleid te vinden. Dit hangt samen met de instrumentele visie van beleid waarbij de rijksoverheid pas bij realisatie van centraal opgestelde plannen, oplossingen gaat zoeken voor draagvlakontwikkeling.



De wijze van invulling van afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten bij het beleid voor het landelijk gebied verdient meer aandacht. LNV is hiermee aan de slag via het vereenvoudigen van beleidscategorieën en instrumentarium, meer decentralisatie van verantwoordelijkheden (en bevoegdheden?) en meer samenhangend beleid op regionaal niveau. Er is een groot draagvlak bij lokale actoren voor deze lijn. Maar voor het slagen hiervan is een programmatische aanpak nodig die gericht is op de institutionele verhoudingen tussen de verschillende overheidsniveaus. Op dit moment zijn deze verhoudingen broos. Zo speelt de vraag of het rijk voldoende zicht heeft op de beleidsruimte binnen het EU-kader. Hetzelfde geldt voor de gemeenten en provincies: wordt de beoogde beleidsruimte in het rijksbeleid goed benut en is deze beoogde ruimte wel daadwerkelijk aanwezig? Zo blijken de afspraken bij gebiedsgericht beleid tot nu toe met name gericht te zijn op het nakomen van afspraken van realisatie van bestaand beleid. Zaken zoals verbreding van natuurbeleid komen hierin niet tot uiting (RIVMb, 2002). Onderzoek toont aan dat er erg veel onzekerheid is over deze vragen en deze onzekerheid tast op zichzelf het draagvlak aan (Selnes, 2002).

Het tweede punt, het grote aantal verschillende actoren in het landelijk gebied, vraagt aandacht voor de handelingsvrijheid van actoren op lokaal niveau en de samenhang tussen de handelingen. Het maken van plannen voor gebiedsgericht beleid en het stimuleren van samenwerkingsverbanden dienen voortgezet te worden. De voordelen die men wenst uit te buiten zijn meer kwaliteit door meer enthousiasme en inzet, betere koppelingen tussen actoren op uitvoeringsniveau en meer maatwerk. De valkuil is dat de overdaad aan doelen en plannen op rijksniveau zich zal voortzetten op het gebiedenniveau. Gebiedenbeleid en samenwerking leiden niet vanzelfsprekend tot kwaliteit. Daarnaast is de vraag hoe de democratische legitimiteit gewaarborgd wordt. Wie neemt het op voor passieve groepen? Zijn er voldoende deskundigen voor natuur en landschap? De rol van gemeenten wordt in dit ontwikkelingsperspectief belangrijk. De gemeente vormt het democratisch gekozen kader voor lokaal beleid en heeft een belangrijk instrument tot haar beschikking: het bestemmingsplan. Maar het bestemmingsplan is vaak verouderd en weinig inzetbaar voor ontwikkelingsgerichte strategieën.

### *Maatschappelijk draagvlak*

Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap werkt onvoldoende door bij de realisatie van beleid. Er is echter ook een weinig gefundeerd optimisme over de bijdragen van maatschappelijke actoren aan landschapsontwikkeling. Zo hebben veel gemeenten in het landelijk gebied maar beperkt mogelijkheden om via lokale maatregelen financiën van maatschappelijke actoren voor beheer en ontwikkeling van het buitengebied te vragen. Groene diensten als landschapbeheer en ontwikkeling lenen zich moeilijk voor private financiering van het landschap, terwijl diensten voor eindgebruikers in de groene ruimte, zoals bouwactiviteiten en attracties, zich wel voor private financiering lenen.

Gemeenten laten bij gebiedsgerichte plannen meer speelruimte aan inhoudelijk betrokkenen. De inhoudelijke en juridische deskundigheid maakt dat primair natuurgerichte actoren eerder worden geraadpleegd over veranderingen in het buitengebied. Op deze manier groeit hun rol bij de planvorming. Meer informatie uit de streek zelf leidt tot betere plannen. Het aantal betrokkenen groeit, met name vanuit natuur- en landbouworganisaties, terwijl bestuurlijke actoren zoals waterschappen een bredere rolopvatting krijgen. Ook

worden combinaties met andere sectoren gezocht zoals het versterken van de identiteit van kleine dorpen. Tot nu toe zijn echter nog weinig extra opbrengsten van maatschappelijke actoren gesignaleerd. Niet-primair natuurgerichte actoren ervaren de ruimte om landschap te ontwikkelen als beperkt vanwege de lange looptijd en de vele uitvoeringsregels.

## 4.2 Aanbevelingen

Om het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau te vergroten, zijn vier aanbevelingen geformuleerd. Deze meeste aanbevelingen zijn elders al in algemene zin geformuleerd. Hier worden ze vooral vanuit het lokale perspectief genoemd.

### 1. *Bestuurlijk draagvlak vergroten door meer samenhangend beleid*

Veel landelijke gemeenten hebben weinig capaciteit ingezet op landschapsontwikkeling. Dit wordt des te pregnanter naarmate zij meer taken op dit terrein krijgen. Gemeenten kunnen, gesteund door de rijksoverheid, bij landschapsontwikkeling meer inzetten op regionale samenwerking. Voor de rijksoverheid breekt een heroriëntatie op haar rol en inzet aan. Een cruciale opgave wordt het bewaken van de kwaliteit, samenhang, integratie en uitvoerbaarheid van het beleid. Er zijn voldoende impulsen voor vernieuwing, alleen dienen zij kerntaken te worden en geen additionele stoorfactoren in het ambtelijk bestaan. Voor draagvlakontwikkeling voor natuur- en landschap verdienen de relatie tussen overheidsniveaus, een passende sturingsvisie op samenwerking, heroriëntatie op de instrumenten en beleidsruimte bij gebiedsgerichte ontwikkelingsstrategieën meer aandacht.

### 2. *Landschapsontwikkeling koppelen aan de leefwereld van bewoners*

Hoewel nog prematuur, lijken ervaringen uit de cases het belang te onderschrijven om landschapsontwikkeling te koppelen aan andere ontwikkelingen in het landelijk gebied. De mogelijkheden om zelf landschapsontwikkeling in te vullen, raken daarmee eerder aan de beleving van de leefomgeving. Landschapsontwikkeling lijkt hierbij op meer draagvlak te kunnen rekenen naarmate het dichterbij de (veilige) leefwereld van bewoners staat. Het mee-koppelen van landschapsontwikkeling beperkt zich tot nu toe vooral tot de planvorming binnen gebiedsgericht beleid. Minder duidelijk is in hoeverre deze plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Rijksoverheid en provincie kunnen hun ambities voor natuur en landschap waar maken door hun voorkeur te geven aan de uitvoering van plannen waarin landschapsontwikkeling wordt mee gekoppeld.

### 3. *Lokale opbrengsten en inspanningen voor landschapsontwikkeling alloceren*

Hoewel bouwactiviteiten en attracties landschapsontwikkeling nodig hebben, bestaat het gevaar dat de eerste de laatste gaan verdringen. Deze samenhang dient beter gewaarborgd te worden en rechtvaardigt een beleid ter zake van landschapsontwikkeling. Vanwege het karakter ligt een gebiedsaanpak hierbij meer voor de hand. In institutionele termen kan naar analogie van een waterschap worden gedacht aan een omgevingschap, een regionaal fonds voor groene infrastructuur (Overbeek en Veeneklaas, 2002) of een ontwikkelingsbe-

drijf waar bestuurlijke en maatschappelijke actoren elkaar vinden om problemen en oplossingen te koppelen en uit te voeren (de Bruin, 2002).

#### *4. Koppelen van lokale kennis van natuurgerichte organisaties in netwerken*

Op lokaal niveau blijkt de kennis om ecologische en sociaal-economische zaken te combineren vaak beperkt tot de vrijwillige inzet van natuur- en landschapsorganisaties. Deze samenhang verdient op lokaal niveau meer aandacht en kan het beleid hierover tussen lokale en provinciale overheden verbeteren. Gemeenten kunnen hier in regionaal verband meer capaciteit voor reserveren, met name om de bijdrage van inhoudelijke kennis over landschap en natuur in het lokale beleid te versterken. Tegelijkertijd kan er op lokaal niveau meer geïnvesteerd worden in de kennisinfrastructuur door een instrument te ontwikkelen dat de gezamenlijke inbreng van deskundige actoren uit natuur-, water- en landschapsorganisaties effectiever maakt. De mogelijkheid van het opzetten van natuurnetwerken op lokaal niveau dient daarom te worden onderzocht.

### **4.3 Epiloog**

De resultaten van het onderzoek naar het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak van landschapsontwikkeling laten zien dat op lokaal niveau verschillende actoren elkaar vaker weten te vinden. De vraag is of dit ook tot gezamenlijke plannen tot realisatie leidt. Hoewel het wat ver voort om hier een onderzoeksagenda uit te zetten, verdienen in ieder geval twee punten in de toekomst meer aandacht. Dat zijn de lokaal gewenste landschapsontwikkeling en de wijze waarop lokale overheden een ontwikkelingsgerichte visie implementeren.

De uitdaging van lokale landschapsontwikkeling is dat het weet aan te sluiten bij de waarden en emoties die de bevolking hierover heeft. Het aanzien van het buitengebied en de streek zullen in toenemende mate de identiteit en wensen van de lokale bevolking hieromtrent weerspiegelen. Vaak zijn wel de ecologische, agrarische en bovenlokale infrastructuurwensen bekend, maar is er betrekkelijk weinig informatie over de wensen van de bevolking zelf. Voelt men zich betrokken bij de eigen leefomgeving en welke factoren doen de betrokkenheid en daarmee ook het draagvlak voor landschapsontwikkeling toenemen?

Lokale overheden krijgen meer mogelijkheden om landschapsontwikkeling zelf vorm te geven. Hun rol blijkt daarbij tot nu toe vooral coördinerend om belanghebbenden bij de planvorming te betrekken. Naast coördinatie is echter ook meer visieontwikkeling op lokaal niveau nodig. Minder duidelijk is nu welke ontwikkelingsgerichte visie lokale overheden op de ruimtelijke ordening en de bestemmingsplannen hebben en of zij marktpartijen tijdig weten uit te dagen om die visie te vertalen naar haalbare concepten en projecten. Om een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie te laten slagen is het belangrijk dat lokale overheden tijdig projecten entameren waarbij rendabele en minder rendabele onderdelen financieel met elkaar worden verevend. Onderzoek dat aandacht besteedt aan de goede praktijken van gemeenten op dit terrein, is daarom welkom.

## Literatuur

Ark, R. van en A. van den Brink, 'Minder rijksinvloed, harde resultaten bij gebiedsgericht beleid. Een nieuw sturingsmodel voor het landelijk gebied'. In: *Landwerk 1* (2002), pp. 33-38.

Asbeek Brusse, W., H. van Dalen en B. Wissink, *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*. WRR Voorstudies en achtergronden V112. SDU, Den Haag.

BiZa, *Voortgang Grotestedenbeleid. Brief aan de Tweede Kamer 17-3-2000*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2000

Boomkens, R., 'Van de grote stad ging een onbestemde dreiging uit. Hoe grootstedelijk is Nederland?' In: Wouden R. van der, *De stad op straat*. Sociale en Culturele Studies 27, pp. 63-80. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.

Bruin, R. de, *Over de kwaliteit van plattelandsonwikkeling*.

Cox, D.O., M.G.G. Neven en C.M. Volker, *Gammakennis voor de Groene Ruimte. Evaluatie van onderzoeksprogramma 314 Mens en draagvlak in de Groene Ruimte*. Alterra Wageningen, 2001.

Frouws, J, Kennis over beleidsvraagstukken met betrekking tot de Groene Ruimte. In: Cox, D.O., M.G.G. Neven en C.M. Volker: *Gammakennis voor de Groene Ruimte. Evaluatie van onderzoeksprogramma 314 Mens en draagvlak in de Groene Ruimte*. Alterra Wageningen, 2001, blz. 65-77.

Hees, E.M., R. de Bruin, D.W. Bruil en J.A. Bleumink, *Tussen recht en ruil. Gebiedscontracten in Brabant*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, 2002.

Kuindersma, W. en T.A. Selnes, *Natuur in de zelfsturende samenleving; een verkenning van de mogelijkheden. Reeks Operatie Boomhut nummer 4*. Wageningen/Den Haag, 1999.

Leeuwen, M.G.A. van en B.A. Elbersen, *De vraag naar groen wonen*. LEI, Den Haag, 1999.

LNV, *Nota Landelijk Gebieden*. Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag, 1975.

LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 2000

LNV, *Structuurschema Groene Ruimte-2. Samen werken aan groen Nederland (PKB1)*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 2002

MacKinnon, D., 'Rural governance and local involvement: assessing state-community relations in the Scottish Highlands'. In: *Journal of Rural Studies*, 18 (2002) 3, pp 307-324.

Margadant-van Arcken, 'NME en vraagstukken van de Groene ruimte'. In: Cox, D.O., M.G.G. Neven en C.M. Volker, *Gammakennis voor de Groene Ruimte. Evaluatie van onderzoeksprogramma 314 Mens en draagvlak in de Groene Ruimte*. Alterra, Wageningen, 2001, blz. 86-95.

Naeff, G.C. en A.F. van de Klundert, *De proef op de ROM. Ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag, 1998.

Overbeek, G., P. Rijk en F. Hoogenboom, *Landschapsontwikkeling met lokale middelen*. LEI, Den Haag, 2002.

Overbeek, G. en T. Selnes, *Het nut van een startsubsidie voor lokale fondsvorming bij landschapsontwikkeling*. LEI, Den Haag, 2002.

Overbeek, G. en F. Veeneklaas, *Groene diensten op het platteland verkend: een probleem van het aanbod of van de vraag?* Notitie voor de Natuurbalans. LEI, Den Haag, 2002.

Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hoogeveen, *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Alterra, Wageningen, 2000.

RIVM, *Natuurverkenning 2 2000-2030*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002a.

RIVM, *Natuurbalans 2002*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002b.

Selnes, T.A., *LNV-effectief?* LEI, Den Haag, (concept), 2002.

Stortelder, Anton en Gerard Molleman, *Binnendoor en buitenom*. Stichting Kerkepaden Zieuwent, 1998

TK, 1994/1995, *Dynamiek en Vernieuwing*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 21.062, nrs 1-2 .

TK, 2001/2002, *Grotestedenbeleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 21.062, nrs 104 .

Volker, C.M., V. Bezemer, R. Kranendonk en E. Verbij, 'Mensenwensen en de inrichting van natuurbeleid'. Boomhut nr. 12. Alterra, Wageningen, 2002.

VROM, *Balans ruimtelijke kwaliteit*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag 2001

Westerman, F., *De graanrepubliek*. Atlas, Amsterdam, 1999.

Woerkum, C. van, Communicatie en de Groene Ruimte. In: Cox, D.O., M.G.G. Neven en C.M. Volker: *Gammakennis voor de Groene Ruimte. Evaluatie van onderzoeksprogramma 314 Mens en draagvlak in de Groene Ruimte*. Alterra, Wageningen, 2001, blz. 95-103.

## Bijlage 1      Lijst met gespreksonderwerpen

### **I      Rol en meerwaarde buitengebied voor landschapsontwikkeling**

1. Welke ontwikkelingen doen zich in het buitengebied voor?
2. In hoeverre leiden deze tot meer aandacht voor landschapsontwikkeling?
3. Wat doet uw organisatie aan landschapsontwikkeling?

### **II     Bestuurlijk draagvlak**

1. Welke bestuurlijke actoren zijn betrokken bij landschapsontwikkeling en op welke wijze? Welke redenering ligt aan hun gedrag ter grondslag?
2. Welke beleidskaders zijn relevant (bestemmingsplan, waterbeleid et cetera.)? Zijn dit bovenlokale of lokale kaders?
3. Tot welke concrete plannen voor landschapsontwikkeling heeft dit geleid en welke middelen zijn hiervoor beschikbaar gesteld?

### **III    Maatschappelijk draagvlak**

1. Welke maatschappelijk gerichte actoren zijn bij landschapsontwikkeling betrokken?
2. Waarom zijn ze hierbij betrokken geraakt en op wanneer is dit gebeurd?
3. Wat zijn hun wensen, in hoeverre brengen zij die in en zijn ze betrokken bij de gekozen oplossingen van problemen? En met de uitvoering?

### **IV    Evaluatie**

1. Speelt landschapsontwikkeling vooral individueel, lokaal of als een regionaal probleem? Wat betekent dat voor uw organisatie?
2. Is landschapsontwikkeling vooral een kwestie van goed uitvoeren, goed samenwerken of goede plannen maken? Wat betekent dat voor uw organisatie?

## Bijlage 2: Geïnterviewden

A. Bartels	Waterschap de Waterlanden
T. van de Berg	IVN Eelde-Paterswolde
D. Bijlsma	LNV-noord
C. Cortooms, J. van der Spek, C. Vos	IVN Asten-Someren
M. van der Elsen	Gemeente Asten
H. de Graaf	Amstelland
K. van Hoof	Programmabureau de Groene Long
G. Kloetstra	Gemeente Tynaarlo
P. Langeweg	ANWB
G. Reuchlin	Gemeente Waterland