

## 2 Beleidsconformiteit en draagvlak voor de natuurbrug in Zanderij Crailo

*J.C.A.M Bervaes & B.J.H. Koolstra*

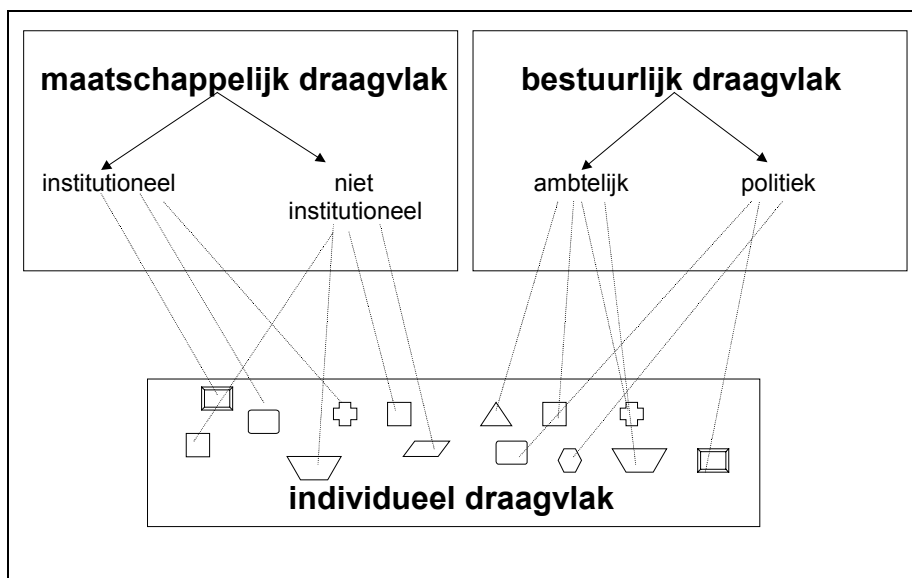
### 2.1 Inleiding

Om het project Natuurbrug Zanderij Crailo te kunnen realiseren is draagvlak en medewerking vereist op bestuurlijk en maatschappelijk niveau. In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze twee aspecten. Op bestuurlijk niveau is draagvlak voor het project een vereiste om de vergunningverlening en financiering voor het project te regelen. Het bestuurlijk draagvlak wordt deels bepaald door de mate waarin de plannen voor de natuurbrug conform zijn aan het beleid. Op maatschappelijk niveau is draagvlak vooral noodzakelijk voor de herinrichting van Zanderij Crailo die de aanleg van de natuurbrug met zich meebrengt. Ook is het van belang dat de bevolking in de omgeving positief tegenover de aanleg van de natuurbrug staat.

Voordat we verder ingaan op het draagvlak op bestuurlijk en maatschappelijk niveau lichten we in de volgende paragraaf eerst de begrippen ‘draagvlak’ en ‘maatschappelijk en bestuurlijk’ nader toe. Vervolgens beschrijven we de beleidsconformiteit (een belangrijk punt voor het bestuurlijk draagvlak), waarna we het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak bespreken. Een analyse van de ontwikkeling van het draagvlak en het planproces staat in bijlage 1.

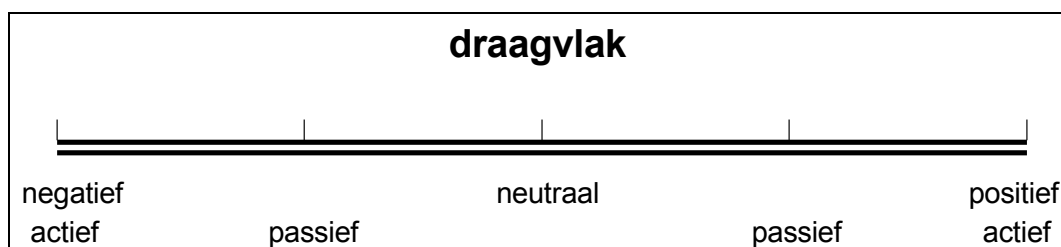
### 2.2 Definiëring draagvlak

In deze paragraaf geven we een nadere omschrijving van het begrip draagvlak. Hierbij maken we een onderscheid tussen maatschappelijk draagvlak en bestuurlijk draagvlak. Dit onderscheid is weergegeven in figuur 2.1. De figuur brengt tevens tot uitdrukking dat het maatschappelijk en het bestuurlijk draagvlak niet los gezien kunnen worden van het draagvlak van de individuen. Al deze draagvlakken beïnvloeden elkaar. Vooral voor maatschappelijk draagvlak geldt dat het een optelsom is van de individuele draagvlakken. Andersom geldt echter ook dat het (institutioneel) maatschappelijk draagvlak van een groep die ergens voor of tegen is en daar actief uiting aan geeft, grote invloed kan hebben op het individuele draagvlak.



Figuur 2.1 Onderscheid in bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak en de wisselwerking met individueel draagvlak. Maatschappelijk draagvlak wordt ook wel publiek draagvlak genoemd. Vrij naar: Reiling et al. 1999.

De grootte van het draagvlak wordt bepaald door de omvang van de groep of de grootte van de institutie die ergens voor of tegen is. Daarnaast bepaalt ook de wijze waarop men uiting geeft aan het draagvlak in sterke mate de grootte. Wanneer een groep actief uiting geeft aan haar standpunten, en daarmee in de publiciteit treedt, heeft dat een grote invloed op de meningsvorming van anderen. In figuur 2.2 is een schaalbalk weergegeven waarop het draagvlak per groep - maatschappelijk (institutioneel en niet-institutioneel) en bestuurlijk (politiek en ambtelijk) - aangegeven kan worden.



Figuur 2.2 Draagvlak kan zowel positief als negatief zijn. De opstelling kan actief of passief zijn.

### 2.3 Beleidsconformiteit

Een belangrijke voorwaarde voor bestuurlijk draagvlak voor de natuurbrug is beleidsconformiteit. Dat betekent dat de plannen voor de natuurbrug overeen moeten komen met het beleid van de verschillende overheden. In deze paragraaf beschrijven we daarom het beleid van de rijksoverheid en van de betrokken provincie en gemeente, en zetten daar in de volgende paragraaf het initiatief voor een natuurbrug tegen af.

### **2.3.1 Rijksbeleid**

Op nationaal niveau geeft de rijksoverheid zowel in het Natuurbeleidsplan (LNV 1990) als in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (LNV 2000) vorm aan het ontsnipperingsbeleid. Het Natuurbeleidsplan onderkent het belang om natuurgebieden onderling te verbinden. Het vigerend instrumentarium voorziet echter alleen in de aankoop van gronden met bijbehorende inrichtingsmaatregelen. Het beleid is er wel op gericht versnippering te beperken door mitigerende en compenserende maatregelen bij nieuwe infrastructurele werken, maar er zijn geen rijksmiddelen gereserveerd om bestaande situaties te ontsnipperen. De nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* staat nadrukkelijk stil bij het ontsnipperen en onderling verbinden van grote natuurgebieden. Daarnaast komt in deze nota de betekenis van de natuur voor de mens, die vooral in de openluchtrecreatie tot uitdrukking komt, nadrukkelijk in beeld.

### **2.3.2 Provinciaal beleid**

Op provinciaal niveau moet het plan voor de natuurbrug conform zijn aan het natuur- en ruimtelijk ordeningsbeleid van provincie Noord-Holland. De provincie Noord-Holland heeft naar aanleiding van het Natuurbeleidsplan (LNV 1990) de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS) ontwikkeld (Provincie Noord-Holland 1993). Op basis hiervan is een provinciaal ontsnipperingsbeleid uitgewerkt. De ecologische verbinding in Zanderij Crailo en de aanleg van een natuurbrug hebben hun weerslag gevonden in het streekplan (Provincie Noord-Holland 1998) en in de plannen voor inrichting en beheer van ecologische verbindingzones (Provincie Noord-Holland 1999).

### **2.3.3 Gemeentelijk beleid**

In de nota Hilversum 2015 onderschrijft de gemeente Hilversum het ontsnipperingsbeleid. Dit heeft inmiddels geleid tot het sluiten van een aantal convenanten met het Goois Natuurreservaat, gericht op het realiseren van ecoducten en faunapassages. Dit met als doel een groene gordel van levenskrachtige gebieden om Hilversum heen te ontwikkelen (Gemeente Hilversum 1999).

## **2.4 Bestuurlijk draagvlak**

In deze paragraaf beschrijven we het bestuurlijk draagvlak aan de hand van een aantal gesprekken die zijn gevoerd met ambtenaren van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (directie Noordwest en het Expertisecentrum LNV) en de provincie Noord-Holland. Uitspraken over het bestuurlijk draagvlak zijn gebaseerd op het vigerend beleid (zie § 2.3), op publieke uitspraken van politici of zijn afgeleid uit mededelingen van ambtenaren. Tot slot van deze paragraaf komen verschuivingen in het beleidsaccent aan de orde.

### **2.4.1 Directie Noordwest LNV**

De directie Noordwest van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft zich met enige terughoudendheid opgesteld ten opzichte van de plannen voor een natuurbrug in Zanderij Crailo.

Hiervoor heeft de directie Noordwest van LNV zowel inhoudelijke als procedurele argumenten:

- Er is onzekerheid over het ecologisch effect van de voorstellen om met een natuurbrug de versnippering in Zanderij Crailo tegen te gaan.
- De aanleg van de natuurbrug heeft gevolgen voor het natuurterrein van de Bussumer- en Westerheide, dat als beschermd natuurmonument is aangewezen onder de Natuurbeschermingswet. Daarom zal er een vergunning moeten worden aangevraagd bij de provincie Noord-Holland. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is de instantie die die vergunning afgeeft; het ministerie zal in zijn besluit afgaan op het advies van de provincie.
- Het vigerend instrumentarium om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren, voorziet alleen in de aankoop van gronden met de bijbehorende inrichtings- en beheersmaatregelen. Het beleid is er wel op gericht versnippering te voorkomen bij nieuwe infrastructurele werken, maar er zijn nog geen rijksmiddelen gereserveerd om bestaande situaties te ontsnipperen.<sup>1</sup> Voor recreatiedoeleinden zijn momenteel (eveneens) nauwelijks middelen bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanwezig.

De directie Noordwest heeft op verschillende momenten de verschillende plannen beoordeeld en ondersteund, wat blijkt uit de instemming met het streekplan (Provincie Noord-Holland 1998) en de goedkeuring van de beheervisie en –plannen van het Goois Natuurreservaat voor de beschermde natuurmonumenten (Stichting Gooisch Natuurreservaat 1998; 1999), waarin de ecologische verbinding in Zanderij Crailo, inclusief de natuurbrug, zijn genoemd.

#### **2.4.2 Expertisecentrum LNV**

Het Expertisecentrum LNV ondersteunt de visie van het Goois Natuurreservaat dat de natuurbrug in Zanderij Crailo niet alleen een ecologische verbinding tot stand brengt tussen de Bussumer- en Westerheide en het Spanderswoud, maar ook een recreatieve verbinding. Het project past volgens het Expertisecentrum LNV dan ook in het nieuwe beleid zoals dat in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* is verwoord (LNV 2000). Daarin wordt namelijk nadrukkelijk meer aandacht besteed aan de betekenis van natuur voor de mens. Het Expertisecentrum LNV schat tevens de ecologische effecten van aanleg van de natuurbrug substantieel in.

#### **2.4.3 Provincie Noord-Holland**

De ecologische verbinding in Zanderij Crailo, evenals de aanleg van een natuurbrug, hebben hun weerslag gevonden in het streekplan (Provincie Noord-Holland 1998) en in de plannen voor ontsnippering en het aanleggen van een ecologische infrastructuur (Provincie Noord-Holland 1999). De plannen voor een natuurbrug worden politiek-bestuurlijk dan ook breed gedragen in de provincie.

---

<sup>1</sup> De uitwerking van het Natuurbeleidsplan (LNV 1990) en de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een taak die het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft gedelegeerd naar de provincies. De provincies brengen jaarlijks hun plannen in via het Interprovinciaal Overleg (IPO) voor een Interprovinciaal Meerjaren Program. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in Den Haag is hiervoor de budgethouder. Ontsnippering valt nog buiten dit vigerend EHS-instrumentarium.

#### 2.4.4 Gemeente Hilversum

De raad(scommissies) van de gemeente Hilversum hebben de plannen voor de natuurbrug en de herinrichting van de Sportvallei Crailo onder ogen gehad en daarmee ingestemd. Ook spoort het plan voor de natuurbrug met het gemeentelijk beleid zoals dat is verwoord in het landschapsbeleidsplan (Gemeente Hilversum 1992) en de Integrale Toekomstvisie Hilversum 2015 (Gemeente Hilversum 1999).

#### 2.4.5 Verschuiving in beleidsaccent

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft bij afwegingen over eventuele participatie in het project en de bestuurlijke ondersteuning ervan, altijd het vigerend beleid van het Natuurbeleidsplan (LNV 1990) als richtlijn gehanteerd. Dit beleid is hoofdzakelijk ecologisch georiënteerd. Natuurbeleid gecombineerd met recreatieve aspecten bleef tot voor kort veelal onderbelicht.

Tegelijkertijd heeft het ministerie van LNV gewerkt aan de nieuwe nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Een onderdeel van deze nota is *Operatie Boombut*, die vooral het menselijk gebruik van de natuur centraal stelt. In juli 2000 is deze nota uitgebracht. De nota besteedt nadrukkelijk aandacht aan mogelijkheden om grote natuurlijke eenheden, zoals de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug, inclusief het Gooi, te ontsnipperen en onderling te verbinden. De betekenis van de natuur voor de mens, die vooral in de openluchtrecreatie tot uiting komt, is met deze nota eveneens weer nadrukkelijk in beeld gekomen (zie kader hierna). Deze nota wordt binnenkort in de Tweede Kamer behandeld.

##### *Citaat uit nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur"*

"Het Kabinet kiest hiermee voor een verbreding van het natuurbeleid, om beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Investeren in natuur is belangrijk voor de natuur zelf, maar ook voor het welzijn van de mens. 'Natuur voor mensen' betekent dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn. 'Mensen voor natuur' betekent dat natuur door mensen beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld wordt. Hoe grillig de natuur ook is, de natuur kan niet zonder de zorg van mensen. We vatten het begrip natuur breed op. Het is de natuur van de Waddenzee tot de voordeur. Dit sluit aan bij de beleving van de meeste mensen, voor wie het onderscheid tussen natuur, biodiversiteit, bos en landschap betrekkelijk is."

Ook de provincie Noord-Holland heeft een breder beleid voor ogen om ontsnipperende maatregelen uit te voeren. De Nota Groene Wegen (Provincie Noord-Holland 1999) is daar een voorbeeld van. De aanleg van de natuurbrug in Zanderij Crailo is in deze nota opgenomen, met zowel een ecologische als recreatieve functie voor de verbinding. Ook NS-Railinfrabeheer gaat bij ontsnippering uit van een bredere doelstelling. Ontsnippering voor de recreërende mens hoort daarbij.

Met de plannen voor een natuurbrug, die behalve een ecologische ook een recreatieve functie vervult, loopt het Goois Natuurreservaat feitelijk dus vooruit op het nieuwe (rijks)beleid. Dit betekent dat we hier de voordelen van de natuurbrug op meer punten dan alleen de zuiver ecologische betekenis moeten beoordelen. Elders in dit rapport (hoofdstuk 5) hebben we daarom uitgewerkt in welke mate de natuurbrug

bijdraagt aan de recreatieve bereikbaarheid en toegankelijkheid van de natuurgebieden die de natuurbrug verbindt.

## 2.5 Maatschappelijk draagvlak

In de voorgaande paragraaf is het bestuurlijk draagvlak voor de natuurbrug aan de orde geweest. Het maatschappelijk draagvlak is niet minder belangrijk. In deze paragraaf gaan we daarom nader in op het belang van maatschappelijk draagvlak voor de natuurbrug. Om maatschappelijk draagvlak te creëren heeft het Goois Natuurreservaat een communicatieplan opgesteld in samenwerking met DHV Management Consultants (Stichting Gooisch Natuurreservaat 2000). Dit heeft geleid tot een brochure, een tentoonstelling over het plan in het raadhuis van Hilversum in de periode van de tervisielegging van de gevraagde artikel 19 WRO-procedure, een openbare discussieavond over de plannen met prof. dr. A. Heertje en drs. H. Hillen, en artikelen in het plaatselijke dagblad De Gooi- en Eemlander.

Voor het maatschappelijk draagvlak is het van belang dat natuur-, milieu- en recreatieve organisaties instemmen met de plannen om de samenhang van de natuur- en recreatiegebieden in en rondom het Gooi te herstellen. Uit de gezamenlijk opgestelde visie *Heel de Heuvelrug* (Utrechts Landschap 1999) blijkt dat de natuur- en milieuorganisaties het project inderdaad steunen. Hierbij zijn naast het Goois Natuurreservaat ook het Utrechts Landschap, Utrechts Particulier Grondbezit, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het ministerie van Defensie betrokken geweest. Onder recreatieve organisaties zijn de meningen verdeeld over het belang van een natuurbrug. Onbekendheid met de precieze gevolgen van de aanleg van de verbinding op de (recreatieve) kwaliteiten van het gebied lijkt hiervan de belangrijkste oorzaak (zie ook hoofdstuk 5).

Er zijn geen bezwaren tegen de natuurbrug kenbaar gemaakt, ook niet tijdens planologische procedures van de provincie en gemeente Hilversum, waaronder de vaststelling van het Streekplan Gooi en Vechtstreek (Provincie Noord-Holland 1998), de Integrale Toekomstvisie Hilversum 2015 (Gemeente Hilversum 1999) en de planologische procedures van het Voorbereidingsbesluit en de artikel 19 WRO-procedure 2000.

## 2.6 Conclusies

De conclusies op basis van het vigerend beleid en de gevoerde gesprekken over het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de natuurbrug zijn de volgende:

- Er is voor het project Natuurbrug Zanderij Crailo politiek-bestuurlijk draagvlak.
- Het bestuurlijk draagvlak komt vooral tot uiting in de ondertekening van het convenant door de projectpartners, te weten de provincie Noord-Holland, NS-Vastgoed, NS-Railinfra-beheer, gemeente Hilversum en uiteraard het Goois Na-

tuurreservaat. Ook de voorgenomen investeringen door deze partners zijn daarvan een bewijs.

- Binnen de directie Noordwest van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is er wel enige terughoudendheid ten aanzien van de inhoudelijke onderbouwing van het project. De betrokken beleidsmedewerkers zijn van mening dat het project om ecologische redenen geen prioriteit heeft.
  
- De directie Noordwest van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft haar standpunt primair gebaseerd op het vigerend natuurbeleid dat hoofdzakelijk ecologisch georiënteerd is, en op het feit dat het instrumentarium voor ontsnippering nog geen soelaas biedt.
  
- Het natuurbeleid is intussen verbreed doordat de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* is verschenen (LNV 2000); het recreatief gebruik van de natuur moet een grotere rol gaan spelen. Dat betekent dat bij de beoordeling van het plan ook dit aspect meegewogen moet gaan worden.
  
- Het maatschappelijk draagvlak voor de natuurbrug lijkt aanwezig.