

32/ub(6u)
2e ex

Grensgevallen

Beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in de Duits-Nederlandse grensregio

M.W. van der Zouwen

Rapport 614

DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1998

Lsn 957 266

REFERAAT

M.W. van der Zouwen, 1998 *Grensgevallen; beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in de Duits-Nederlandse grensregio*. Wageningen, DLO-Staring Centrum. Rapport 614; 96 blz.; 9 fig.; 1 tab.; 2 kaders; 73 ref.; 1 aanh.

Het onderzoek spitst zich toe op de vraag wat de kansen en bedreigingen zijn voor grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende netwerken. In een meervoudige case-study is met behulp van de configuratiebenadering in de gebieden Maas-Swalm-Nette, Bargerveen/Bourtangermoor en Winterswijk/Zwillbrock onderzocht op welke manier dergelijke beleidsprocessen verlopen. Tevens zijn de beleidsprocessen op grond van daarvoor ontworpen criteria geëvalueerd. Kansen en bedreigingen zijn aangegeven.

Trefwoorden: natuur- en landschapsbeleid, grensoverschrijdende samenwerking, beleidsprocessen, Duits-Nederlandse grensregio, configuratiebenadering

ISSN 0927-4499

Tevens verschenen als scriptie voor de Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit der Beleidswetenschappen/School voor Omgevingswetenschappen, Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap.

©1998 DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC-DLO)
Postbus 125, 6700 AC Wageningen.
Tel.: (0317) 474200; fax: (0317) 424812; e-mail: postkamer@sc.dlo.nl

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

DLO-Staring Centrum aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Projectnr. 81029

[Rap614.HM/01.99]

Inhoud

	blz.
Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Introductie	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Probleemanalyse	16
1.3 Onderzoeksbenadering	18
1.4 Onderzoeksstrategie	18
1.5 Selectie van grensgebieden: afbakening en begrenzing	21
1.6 Methoden en bronnen	22
1.7 Leeswijzer	25
2 Theoretisch kader	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Beleidsprocessen in perspectief	27
2.2.1 Twee perspectieven belicht	27
2.2.2 De invalshoek van dit onderzoek	29
2.3 Beleidsnetwerken	29
2.4 De configuratiebenadering	31
2.4.1 Waarom de configuratiebenadering?	31
2.4.2 De cognitieve dimensie: werkelijkheidsdefinities	32
2.4.3 De sociale dimensie: doorgaande interactie en interactiepatroon	34
2.4.4 Koppeling sociale en cognitieve dimensie	36
2.5 Besluit	38
Opzet van de hoofdstukken 3, 4 en 5: de casus	39
3 De casus grenspark Maas-Swalm-Nette	41
3.1 Gebiedsbeschrijving	41
3.1.1 Landschappelijke kenmerken	41
3.1.2 Beleidsnetwerk	43
3.1.3 Institutioneel kader	44
3.2 Werkelijkheidsdefinities	48
3.2.1 Problemen	48
3.2.2 Doelen en middelen	51
3.3 Het interactiepatroon	54
3.4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten	55
4 De casus Bargerveen/Bourtangermoor	57
4.1 Gebiedsbeschrijving	57
4.1.1 Landschappelijke kenmerken	57
4.1.2 Beleidsnetwerk	59
4.1.3 Institutioneel kader	60
4.2 Werkelijkheidsdefinities	64
4.2.1 Problemen	64
4.2.2 Doelen en middelen	65

4.3 Het interactiepatroon	66
4.4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten	67
5 De casus Winterswijk/Zwillbrock	69
5.1 Gebiedsbeschrijving	69
5.1.1 Landschappelijke kenmerken	69
5.1.2 Beleidsnetwerk	70
5.1.3 Institutioneel kader	71
5.2 Werkelijkheidsdefinities	73
5.3 Het interactiepatroon	74
5.4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten	75
6 Evaluatie van het grensoverschrijdend beleidsproces	77
6.1 Inleiding	77
6.2 Criteria voor een succesvol grensoverschrijdend beleidsproces	77
6.3 Beoordeling per casus	78
6.3.1 Maas-Swalm-Nette	78
6.3.2 Bargerveen/Bourtangermoor	80
6.3.3 Winterswijk/Zwillbrock	82
6.4 Invloed van verschil/overeenkomst in landschappelijke kenmerken	83
7 Conclusie en aanbevelingen	85
7.1 Bedreigingen	85
7.2 Kansen en aanbevelingen	87
7.3 Terugblik op het theoretisch kader	87
Literatuur	89
<i>Aanhangsels</i>	
1 Bestuur en beleid in Duitsland in vogelvlucht	95

Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van de afstudeerfase van mijn studie Beleidsgerichte Milieukunde aan de Faculteit der Beleidswetenschappen, Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap van de Katholieke Universiteit Nijmegen. In mei 1998 is dit rapport als scriptie voor genoemde opleiding afgerond.

Ik hoop met dit rapport de aandacht te vestigen op het fenomeen van natuur en landschap in grensgebieden. Tot nu toe is dit een onvoldoende belicht onderwerp in zowel onderzoek als beleid. Wie alleen al de topografische kaarten van het Duits-Nederlandse grensgebied bestudeert, zal moeten constateren dat het grensgebied ernstig tekort wordt gedaan indien het louter in economische zin wordt benaderd, zoals nu vaak het geval is.

Verder beoogt dit rapport aan te tonen dat netwerktheorieën geschikt zijn voor het analyseren van beleidsprocessen in een internationale context.

Dat het schrijven van een scriptie een leerproces is, heb ik nu aan den lijve ondervonden. Mijn dank voor enthousiaste begeleiding in dit proces gaat dan ook uit naar Marcel Pleijte en Bert Harms van DLO-Staring Centrum. Zij gaven mij de gelegenheid om gedurende een jaar het onderzoek op het instituut uit te voeren. Hiernaast richt ik een bijzonder woord van dank aan scriptiebegeleider Diana de Jong van de Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap van de Katholieke Universiteit Nijmegen voor de kritische en deskundige begeleiding van het onderzoek.

Mariëlle van der Zouwen
Wageningen, oktober 1998

Samenvatting

Inleiding

De gebieden langs de staatsgrenzen van Nederland herbergen relatief gezien hoge natuur- en landschapswaarden. In het verleden behoorden grensstreken meestal tot de economisch perifere gebieden van een staat, waardoor ze over het algemeen vrij van infrastructurale en economische ingrepen bleven. Maar door processen als economische schaalvergroting en economische ontwikkelingen binnen de EU worden die waarden steeds meer bedreigd. Daarom mag verwacht worden dat natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende zin de volle aandacht van de verschillende overheden krijgen. In beleidsplannen van zowel nationaal als internationaal niveau wordt duidelijk dat een erkenning bestaat van de internationale dimensie van natuur- en landschapsbeleid. Initiatieven als EECONET en Natura 2000 zijn daarvan voorbeelden. In de praktijk blijkt echter dat slechts in enkele gevallen sprake is van grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensgebieden.

Als dit soort beleidsprocessen al bestaat, dan kunnen ze als zeer complex worden omschreven. Die complexiteit ligt in het grote aantal actoren en verschillende percepties over de problemen, doelen en middelen aan beide kanten van de grens. Door middel van het reconstrueren van grensoverschrijdende beleidsprocessen kan inzicht worden verkregen in die verschillende percepties van actoren en de manier waarop deze denkbeelden bij elkaar komen (kennisdoel). Met die kennis kunnen kansen en bedreigingen worden aangegeven voor succesvol verlopende beleidsprocessen (handelingsdoel). De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook: *Wat zijn de kansen en bedreigingen voor grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende netwerken?*

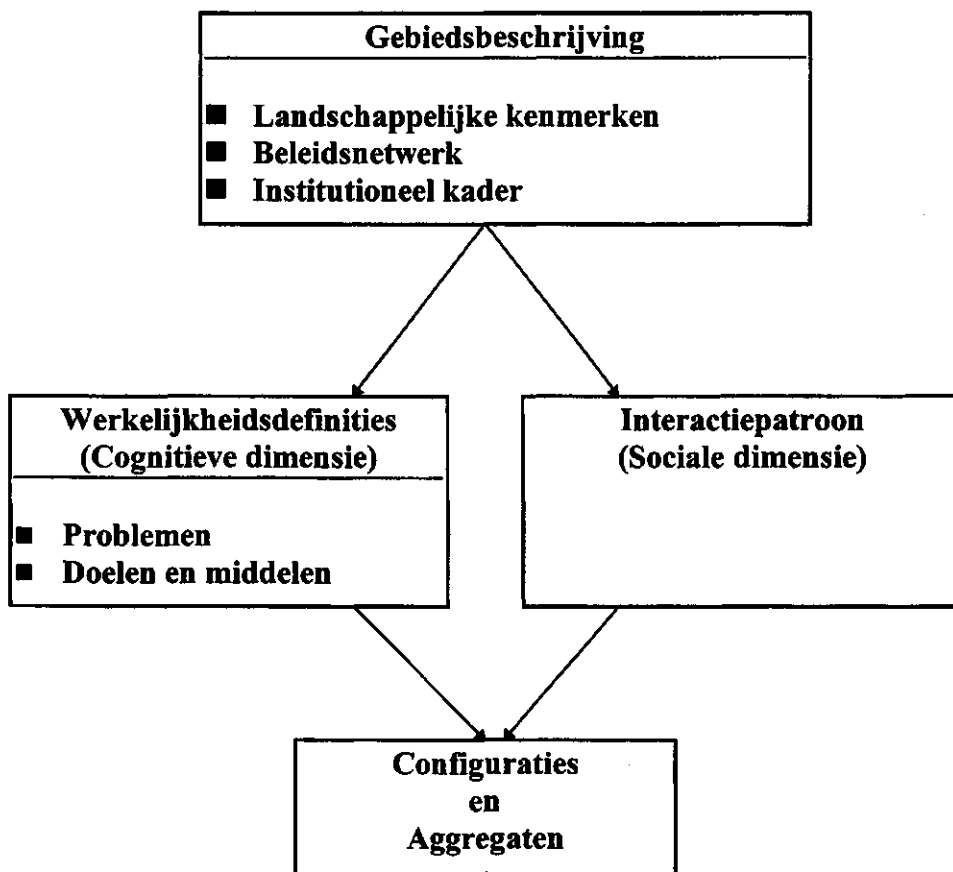
Aard en strategie

Het onderzoek is voornamelijk explorerend van aard. Tot op heden is er weinig onderzoek verricht naar grensoverschrijdende beleidsprocessen, waardoor de kennis op dit gebied aangevuld kan worden. De onderzoeksresultaten zijn vooral beschrijvend en in mindere mate verklarend.

Als strategie van onderzoek is gekozen voor een meervoudige case-study, omdat:

1. een case-study uitermate geschikt is het beantwoorden van zogenaamde 'hoe'-vragen (op welke manier verlopen grensoverschrijdende beleidsprocessen);
2. grensoverschrijdende beleidsprocessen in hun context bestudeerd moeten worden om de complexiteit van dergelijke processen tot hun recht te laten komen (holistische aanpak);
3. het onderzoek hedendaagse beleidsprocessen bekijkt;
4. een grotere differentiatie in casus de conclusies van het onderzoek een bredere geldingskracht geven.

Op grond van zeven criteria zijn drie grensoverschrijdende gebieden in het Duits-Nederlandse grensgebied geselecteerd, te weten het Grenspark Maas-Swalm-Nette, Bargerveen/Bourtangermoor en Winterswijk/Zwillbrock. Voor iedere casus is een gebiedsbeschrijving gemaakt en het grensoverschrijdende beleidsproces geanalyseerd (zie schema op de volgende pagina).



Analysekader

Als analysekader is gebruikt gemaakt van een een netwerktheorie en meer specifiek van de configuratiebenadering. De belangrijkste reden voor deze keuze is dat deze benadering niet het netwerk, maar het interactieproces als uitgangspunt neemt. Hierdoor kunnen analyse, evaluatie en aanbevelingen in elkaar overvloeien.

In de analyse is de nadruk gelegd op enerzijds de perceptie van problemen, doelen en middelen: de werkelijkheidsdefinities ofwel de cognitieve dimensie. Anderzijds ging het om het patroon van relaties (het interactiepatroon) tussen de actoren. Dit wordt ook wel de sociale dimensie genoemd. In de analyse zijn groepen actoren geclusterd die overeenkomstige werkelijkheidsdefinities hebben en regelmatig met elkaar interacteren. Dit zijn de zogenaamde sociaal-cognitieve configuraties. Ook zijn situaties benoemd waarin de werkelijkheidsdefinities niet overeenkomen, maar wel regelmatige interactie bestaat. Deze situatie wordt aangeduid met het begrip sociaal aggregaat.

- In het grenspark Maas-Swalm-Nette bestaat *op papier* een sociaal-cognitieve configuratie. In de steeds intensievere interactie zijn de gezamenlijke werkelijkheidsdefinities van de actoren namelijk neergelegd in een Plan van Aanpak. In de praktijk blijkt dat eerder sprake is van twee sociale aggregaten: de interactie wordt wel steeds intensiever, maar Duitse en Nederlandse actoren

zijn het op inhoudelijke punten niet met elkaar eens. De Duitse actoren vinden de onduidelijke organisatiestructuur van het grenspark een probleem en vinden vooral recreatieve doelstellingen belangrijk. De Nederlandse actoren willen met name de fysieke, landschappelijke problemen aanpakken en geven prioriteit aan natuurbeschermingsdoelstellingen.

- In Bargerveen/Bourtangermoor zijn één sociaal aggregaat en twee grensoverschrijdende sociaal-cognitieve configuraties te onderscheiden. In het sociale aggregaat willen enerzijds de Duitse actoren dat het gebied, zeker op de korte termijn, een agrarisch grondgebruik blijft houden. Anderzijds willen de Nederlandse actoren dat de functie natuur de overhand heeft. Deze tegenstelling weerhoudt de actoren er niet van om te interacteren.
Hiernaast bestaat één sociaal-cognitieve configuratie die bestaat uit zowel Nederlandse als Duitse beleidsmakers. Zij zien gezamenlijk het opzetten en uitvoeren van een Euregio-project als doel.
De andere sociaal-cognitieve configuratie bestaat uit eveneens Nederlandse en Duitse actoren. Maar hier gaat het om beleidsuitvoerende instanties. Zij houden zich gezamenlijk bezig met het opstellen van modellen en scenario's.
- In Winterswijk/Zwillbrock zijn twee grensoverschrijdende sociaal-cognitieve configuraties te onderscheiden. De eerste configuratie is ontstaan rond het project 'Grensoverschrijdend omgevingsbeleid', terwijl de tweede configuratie is ontstaan rond het mogelijk te realiseren Heide- en Veenproject.

Evaluatie

Naast een analyse is voor iedere casus geëvalueerd in hoeverre het beleidsproces succesvol verloopt. Deze evaluatie is gedaan aan de hand van vijf criteria (mate van overeenkomst in werkelijkheidsdefinitie, oplossingsvermogen van de werkelijkheidsdefinitie, de mate van doorgaande interactie, de ervaring van wederzijdse afhankelijkheid en de aanwezigheid van beleidsmakers in het interactieproces). In grote lijnen blijkt dat iedere casus zich in een verschillende fase van het beleidsproces bevindt en verschillend scoren op de mate van succes van het beleidsproces.

- Het beleidsproces in het grenspark Maas-Swalm-Nette lijkt met het verschijnen van het Plan van Aanpak een nieuwe impuls te hebben gekregen. Zeker nu de betrokken actoren met frisse moed de schouders er onder willen zetten, blijkt de vele projecten die in het plan worden genoemd. Alhoewel de actoren dezelfde problemen in het grenspark ervaren, is het nog steeds niet duidelijk hoe deze moeten worden aangepakt. De eenzijdige nadruk op projecten lijkt de aandacht voor de oplossing van fundamentele problemen te overschaduwten. Het moge duidelijk zijn dat het grenspark niet nog een keer een bestaan in stilte kan gaan leiden, zeker niet nu het Plan van Aanpak de grensoverschrijdende afhankelijkheid nog eens heeft onderstreept.
- Hoewel het beleidsproces in de casus Bargerveen/Bourtangermoor geen lange geschiedenis kent, lijkt het een kansrijke samenwerking over de grens te worden. Het feit dat grensoverschrijdende samenwerking nodig is om het probleem van bedreiging van het Bargerveen aan te pakken is met ecohydrologisch onderzoek aangetoond. Hierdoor is het voor alle partijen duidelijk dat er moet worden samengewerkt. Een moeilijk punt is echter de perceptie van wederzijdse afhankelijkheid. Een belangrijke factor daarin is het verschil in landgebruik aan beide zijden van de grens. De Landkreis Emsland heeft moeite met het uit

productie nemen van grond voor agrarisch gebruik. Op grotere schaal bestaat daarentegen van zowel Duitse als Nederlandse zijde de behoefte om het gebied op te nemen in een grensoverschrijdend ecologisch netwerk. Tussen de zojuist geschetste denkbeelden zit een spanning die eerst naar één kant moet uitslaan, wil het beleidsproces uiteindelijk succesvol zijn.

- Beleidsprocessen in het gebied Winterswijk/Zwillbrock zullen vaak probleemgestuurd zijn. In dat opzicht bestaat er geen verschil in vergelijking tot de andere casus. Een essentieel verschil is wel dat in één geval degene die in de dagelijkse praktijk en op kleine schaal met een probleem te maken heeft, ook als actor bij de grensoverschrijdende samenwerking wordt betrokken en nogal eens initiatiefnemer is: het Biologische Station Zwillbrock. Het verdere verloop van de processen hangt echter ook af van de beschikbare financiële middelen vanuit de EU. In het gebied wordt samengewerkt in het kader van nog te starten projecten. Daarbij werken actoren of in het project grensoverschrijdend omgevingsbeleid of in het project grensoverschrijdende Heide-en Veengebieden samen; maar nooit in beide gevallen. Beide configuraties zouden elkaar kunnen versterken. In de eerste plaats al om zo te komen tot een breder onderbouwd projectvoorstel richting de EU. Ten tweede om het grensoverschrijdende beleid niet te gesegmenteerd vorm te geven. Momenteel lijkt het erop dat de verschillende overheidsinstanties in de verschillende configuraties niet op de hoogte zijn van elkaars grensoverschrijdende handelen.

Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag is opgedeeld in enerzijds de bedreigingen en anderzijds de kansen voor grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende netwerken. Het is duidelijk dat zowel in Duitsland als in Nederland de noodzaak van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid wel degelijk wordt ingezien. Dat vormt een goede uitgangsbasis voor werkelijk beleid. Dat grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid zeer moeizaam van de grond komt, heeft ten eerste te maken met het ontbreken van een duidelijk kader waarbinnen dergelijk beleid kan worden ontwikkeld en gevoerd. Ten tweede zijn onvoldoende financiële middelen aanwezig. In de derde plaats vormt de onbekendheid met de bestuurlijke organisatie en het beleid aan de andere kant van de grens een bedreiging. Daardoor is het moeilijk voor actoren om een inschatting te maken van de verantwoordelijkheden en de grenzen van de invloed van andere overheden en organisaties.

Om daadwerkelijk te kunnen spreken van grensoverschrijdende beleidsprocessen, moeten deze bedreigingen worden omgezet in kansen. Van rijkswege dient er daarom een duidelijke lijn uitgezet te worden voor grensoverschrijdend beleid met bijbehorende financiële middelen. Hiernaast kunnen regionale en lokale overheden aansluiting zoeken bij reeds bestaand beleid aan beide zijden van de grens. Een mogelijkheid hiervoor ligt bijvoorbeeld in het beleid omtrent (waardevolle) cultuurlandschappen. Tenslotte dient de wet- en regelgeving in EU-verband meer uitgebuit te worden. Juist concepten als Natura 2000 bieden een uitstekende mogelijkheid om onderdelen van zo'n natuurnetwerk in grensgebieden met elkaar te verbinden.

1 Introductie

1.1 Inleiding

Sociaal-economische achterstand

In Europa zijn hoge natuur- en landschapswaarden vaak in grensgebieden te vinden. De geringe aandacht van overheden voor deze gebieden in het verleden is er de oorzaak van dat het landschap in de meeste gevallen zijn agrarisch karakter met vaak zeer waardevolle natuurelementen heeft behouden. Grensgebieden bezaten namelijk tot voor kort een aantal eigenschappen die economische ontwikkeling tegenhielden. Het gaat om zaken als de perifere ligging, de eenzijdige productiestructuur, een tekort aan (grensoverschrijdende) infrastructuur, de gevoeligheid voor het gevaar van een militair conflict, de agglomeratie-tendens van de industrie elders en het ontbreken van de mogelijkheid tot marktexpansie (Corvers et al., 1992; Kessen, 1992; Mikus, 1986, in: Corvers, 1994). Activiteiten die belangrijk gevonden werden voor een land, speelden zich vooral af in en rond de politieke en economische kerngebieden van de staat. Over het algemeen geldt dan ook dat grensgebieden een sociaal-economische ontwikkelingsachterstand kennen in vergelijking met nationale politieke en economische centra (Goverde et al., 1994). Zo zijn grensgebieden niet betrokken geweest bij het proces van industrialisatie. Een uitzondering geldt voor grensgebieden die beschikken over natuurlijke hulpbronnen. Een voorbeeld is Zuid-Limburg, waar steenkool werd gewonnen en tegenwoordig hydro-electriciteit wordt opgewekt (Corvers, 1994).

Bedreiging natuur en landschap

Natuur- en landschapswaarden in grensgebieden komen steeds meer onder druk te staan. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de afwenteling van negatieve effecten als gevolg van een 'Not In My Backyard' (NIMBY)-houding. Activiteiten die vanwege hun mogelijke negatieve effecten ongewenst zijn in de economische kerngebieden van de staat, komen in de nationale achtertuin terecht. Van oudsher zijn deze streken economisch perifeer en dun bevolkt, waardoor weinig weerstand van de bevolking en de lokale overheid bestaat tegen ongewenste activiteiten die milieubelasting kunnen veroorzaken (Bouwer, 1993; Lamberigts, 1991; Leroy, 1995). Langs staatsgrenzen bevinden zich bijvoorbeeld relatief veel kerncentrales en stortplaatsen (zie figuur 1). Deze elders niet geliefde activiteiten worden aangeduid met de term 'Locally Unwanted Land Uses' (LULU's).

De tweede oorzaak is het steeds invloedrijkere proces van economische schaalvergroting. Economische relaties tussen staten worden steeds hechter, waardoor de interdependentie (afhankelijkheid) toeneemt. Dit uit zich onder andere in de grotere behoefte aan en daadwerkelijke aanleg van een adequaat infrastructureel netwerk. Het streven naar Europese integratie binnen de EU is een voorbeeld van de vervlechting van relaties tussen staten. Voor grensgebieden levert dit een aantal voordelen op die de sociaal-economische ontwikkeling kunnen stimuleren. In de eerste plaats kan de nationale perifere ligging van deze gebieden worden omgezet in een centrale ligging in Europees verband. Daardoor kunnen grensgebieden gaan functioneren als verbinding tussen economische centra.

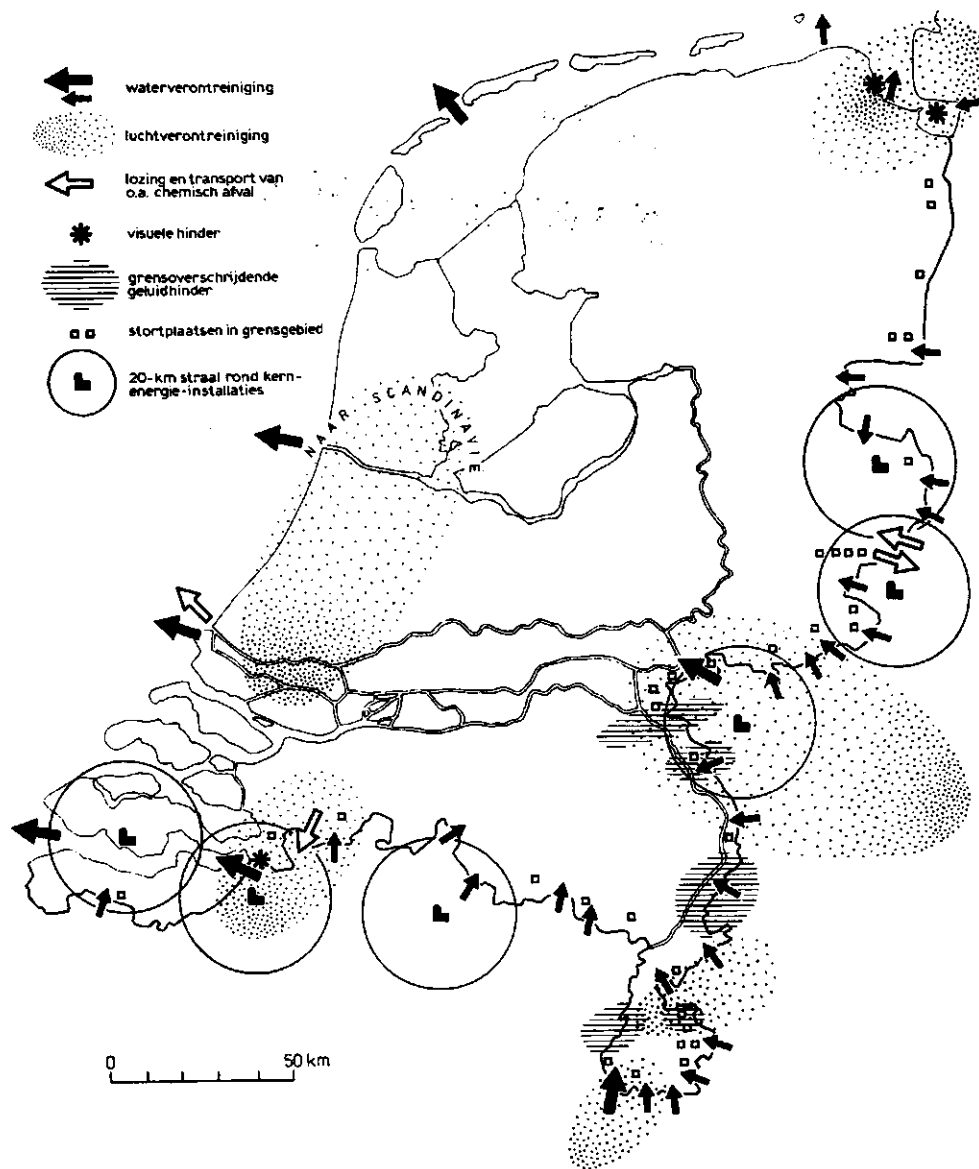


Fig. 1 Enkele grensoverschrijdende milieu-effecten waaronder kernenergiecentrales en stortplaatsen (ontleend aan Bouwer, 1985)

Ten tweede wordt als gevolg hiervan vestiging in grensgebieden voor bedrijven aantrekkelijker (EC, 1995). Vanuit de EU wordt dit proces sinds 1990 kracht bijgezet door middel van het zogenaamde INTERREG-programma. Dit programma beoogt "de integratie van de interne grensgebieden in het kader van de voltooiing van de interne markt te bespoedigen" (EC, 1995). Het programma moet grensoverschrijdende samenwerking gestalte geven door het verstrekken van subsidies voor grensoverschrijdende projecten. De projecten die gesteund worden hebben betrekking op "nagenoeg alle sectoren van economische ontwikkeling, te weten vervoer en communicatie, handel en toerisme, milieu, plattelandsontwikkeling, opleiding en

andere activiteiten" (EC, 1995). Een vluchtige blik op de activiteiten in Europees verband leert dat de prioriteit ligt bij economische doelstellingen als het creëren van een Europese Monetaire Unie (EMU) en één Europese betaaleenheid, de EURO. In internationaal perspectief loopt de aandacht voor natuur en landschap dus achter bij die op beleidsterreinen als bijvoorbeeld economie en werkgelegenheid. Derckx en Hendrickx (1992) verwoordden het als volgt: "...doodlopende wegen worden doorgetrokken, stille uithoekjes gaan verloren. De grensstreek dreigt door de kille wind van de economie een streek als iedere andere te worden..."

Erkenning van de noodzaak

Om de toenemende druk op natuur- en landschapswaarden in grensgebieden het hoofd te bieden, is grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid nodig. Betrokken partijen moeten de behoefte van dergelijk beleid echter wel als zodanig ervaren. Momenteel zijn er twee ontwikkelingen die die behoefte stimuleren. In de eerste plaats lijkt te worden erkend dat de gevolgen van economische schaalvergroting inderdaad een negatieve invloed hebben op natuur en landschap in de grensstreek. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkelingen binnen de EU rond het ondertekenen van een verdrag betreffende het instrument van grensoverschrijdende milieu-effectrapportage. Hierdoor is het voor aangrenzende staten mogelijk om grensoverschrijdend inspraak te krijgen op de gevolgen van ingrepen in het buurland.

Ten tweede wordt de behoefte aan grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid versterkt door de internationale erkenning van het belang van grensoverschrijdende ecosystemen. Grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid is in dat opzicht nodig om de omvang van leefgebieden veilig te stellen of uit te breiden en de mogelijkheden voor de uitwisseling van diersoorten te bevorderen (Gersie, 1993). Een voorbeeld hiervan is de aandacht voor het zogenaamde European Ecological Network (EECONET): een Europese ecologische hoofdstructuur. Het belang van EECONET is door Bennett en Wolters (1996, p.12) als volgt onder woorden gebracht:

"Europe, more so than any other continent, is a patchwork of relatively small countries; ecosystems and the processes that disrupt their functioning therefore involve a far greater transboundary component than elsewhere. It follows that isolated measures taken within a national or regional context will in many cases be inadequate to deal with the broader dimension of these processes. A continental perspective offers the scope for tasking more effective measures through the development of a common approach to the conservation of biological diversity and agreement on coordinated actions."

In 1991 is het rapport 'Towards a European Ecological Network' verschenen en aangeboden aan de Europese Raad van Milieuministers. Het rapport belicht de status van de Europese biodiversiteit, de belangrijkste bedreigingen en oorzaken, het concept van het ecologische netwerk en de toepassing van het concept op Europese schaal (Bennett, 1991). In 1995 is op de PAN-Europese ministersconferentie in Sofia door 46 Europese landen overeengekomen een EECONET binnen tien jaar te realiseren.

Naast EECONET kent de EU een soortgelijk netwerkconcept van natuurgebieden in de Europese Lid-staten, namelijk Natura 2000. Krachtens de Habitat- en de

Vogelrichtlijn moeten de Lid-staten beschermingsgebieden aanwijzen voor bedreigde en beschermde diersoorten teneinde te komen tot een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Het verschil met EECONET is dat Natura 2000 geldt voor het grondgebied van de Lid-staten van de EU; EECONET is van pan-Europees niveau.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal in de probleemanalyse het beleidsveld van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid worden getypeerd, waarna de probleemstelling wordt gegeven. In 1.3 wordt kort vermeld welke onderzoeksbenadering is gebruikt, gevolgd in 1.4 door de uiteenzetting van de onderzoeksstrategie. Vervolgens wordt in 1.5 ingegaan op de selectie van de cases voor het empirisch onderzoek, waarna in 1.6 aandacht wordt besteed aan de methoden. Ter afsluiting is in 1.7 een leeswijzer opgenomen.

1.2 Probleemanalyse

Van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid in grensgebieden is sprake, indien actoren met verschillende nationaliteiten in een gebied dat de staatsgrenzen overschrijdt gezamenlijk beleid ontwikkelen en uitvoeren. Ontwikkelen moet daarbij breed opgevat worden: de voorbereidende fase, zoals het uitwisselen van ideeën met actoren aan de andere kant van de grens, wordt daar ook bij gerekend. Erkenning van de noodzaak van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid wil nog niet zeggen dat inderdaad dit soort beleid tot stand komt. Ondanks het afsluiten van overeenkomsten om grensoverschrijdend te gaan samenwerken¹, is hiervan in enkele gevallen sprake. Door verschillen in wettelijke, sociale en administratieve regelingen en culturele tradities verloopt grensoverschrijdend beleid zeer moeizaam (Kessen, 1992). Grenzen hebben in die zin een scheidende werking, die is gestimuleerd door het proces van staatsopbouw en een zich uitbreidende bureaucratie vanaf het einde van de negentiende eeuw tot na de Tweede Wereldoorlog. Bewoners van grensgebieden onderhielden aanvankelijk sociale, culturele en economische relaties, maar richtten zich dus steeds meer op de economische kerngebieden van de eigen staat. Ze kregen te maken met nationale regel- en wetgeving en een nationale standaardtaal die grensdialecten over het hoofd zag. In plaats van naast elkaar, kwamen grensbewoners met de ruggen naar elkaar toe te staan (Barendregt en Gybels, 1994).

Door de verschillende contexten aan beide zijden van de grens kunnen beleidsprocessen rond grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid als zeer complex worden omschreven. Volgens Bouwer (1993) en Gersie (1993) is meestal sprake van een groot aantal actoren met eigen percepties over beleidsinhoudelijke aspecten als de aard, omvang en ernst van de problematiek en de visie op in te zetten doelen en middelen. Een beleidsproces kent dus zowel een sociale component als een inhoudelijke. De sociale component bestaat uit de (relaties tussen) actoren, de inhoudelijke

¹ Op 23 mei 1991 tekenden de Bondsrepubliek Duitsland, de Duitse deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen en het Koninkrijk der Nederlanden een overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

component wordt gevormd door de percepties van de actoren betreffende de problemen, doelen en middelen in het beleidsproces.

Het blootleggen van de verschillende percepties en de manier waarop deze in gevallen van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid bij elkaar komen en veranderen, kan inzicht geven in de fundamenteën en het verloop van grensoverschrijdende beleidsprocessen. Het vergroten van de kennis over complexe grensoverschrijdende beleidsprocessen biedt de beleidspraktijk inzicht in de manier waarop in dergelijke processen kansen kunnen worden aangegrepen en bedreigingen kunnen worden aangepakt.

Het doel in en van dit onderzoek kan nu worden onderverdeeld in respectievelijk een kennisdoel, dat de wetenschappelijke relevantie aangeeft, en een handelingsdoel, dat de maatschappelijke relevantie behelst. Beide worden als volgt omschreven:

Het achterhalen van het verloop van grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende beleidsnetwerken (kennisdoel) om voor de beleidspraktijk oplossingsrichtingen te geven voor succesvolle² grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid (handelingsdoel).

Centrale vraag

Op grond van het bovenstaande kan nu de volgende centrale vraag worden geformuleerd:

Wat zijn de kansen en bedreigingen voor grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende netwerken?

Deelvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is de actuele situatie van grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensgebieden?*
2. *Hoe zien grensoverschrijdende netwerken met betrekking tot grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid eruit?*
 - a. *Wat wordt in de beleidswetenschappen verstaan onder een netwerk?*
 - b. *Wat is in de praktijk de aanleiding tot het vormen van een netwerk?*
 - c. *Welke kenmerken hebben de grensoverschrijdende netwerken in de praktijk?*
3. *Welke percepties hanteren actoren in grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid?*
 - a. *Met welke beleidswetenschappelijke analysemethode kunnen percepties worden achterhaald?*
 - b. *Welke percepties hanteren de afzonderlijke actoren in het netwerk ten aanzien van de probleemdefinitie?*
 - c. *Welke percepties hanteren de afzonderlijke actoren in het netwerk ten aanzien van de doelen en middelen?*

² De term 'succesvol' zal door de onderzoeker worden gedefinieerd in hoofdstuk 6.

- d. In hoeverre komen de percepties van de actoren overeen of verschillen ze?
 - e. Tot welke problemen kunnen eventuele verschillen in percepties leiden?
4. *Welk interactiepatroon kenmerkt grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur-en landschapsbeleid?*
 - a. Met welke beleidswetenschappelijke analysemethode kunnen interactiepatronen worden achterhaald?
 - b. Welke actoren in het netwerk interacteren met elkaar?
 - c. Waarom en hoe vaak interacteren de actoren met elkaar?
 5. *Hoe veranderen percepties en interactiepatronen als gevolg van interacties grensoverschrijdende netwerken?*
 - a. Hoe worden in de beleidswetenschappen relaties gelegd tussen percepties en interactiepatronen?
 - b. Welke relatie is te onderkennen tussen de achterhaalde percepties en interactiepatronen in de praktijk?
 6. *In welke mate beïnvloedt een verschil of overeenkomst in landschappelijke kenmerken het grensoverschrijdend beleidsproces?*
 7. *Aan welke criteria moeten succesvolle beleidsprocessen voldoen?*

1.3 Onderzoeksbenadering

Het onderzoek is voornamelijk explorierend van aard. Op het gebied van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid is tot op heden weinig onderzoek verricht. In die zin kan dit onderzoek de kennis betreffende grensoverschrijdende beleidsprocessen aanvullen. Met behulp van beleidswetenschappelijke concepten (zie hoofdstuk 2) wordt de beleidspraktijk bekeken. Op deze manier wordt nagegaan in hoeverre de concepten van toepassing zijn in de praktijk. Op grond daarvan kunnen de concepten worden aangevuld of bijgesteld.

De onderzoeksresultaten zullen vooral een beschrijvend karakter hebben en in mindere mate een verklarend karakter. Beschrijvend omdat wordt aangegeven hoe grensoverschrijdende samenwerking verloopt. Het onderzoek zoekt tevens verklaringen voor de wijze waarop die samenwerking verloopt.

1.4 Onderzoeksstrategie

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een meervoudige case study. Dit is primair een kwalitatieve onderzoeksstrategie, waarin verschijnselen in hun context bestudeerd worden. Allereerst wordt beargumenteerd waarom voor de strategie van case study is gekozen. Vervolgens wordt aangegeven waarom gebruik wordt gemaakt van een meervoudige case study.

Case-study

Over het algemeen zijn drie onderzoeksstrategieën te onderkennen. Dit zijn het survey, het experiment en de case study. Van de laatste wordt hier gebruik gemaakt. Wil de case study als strategie worden ingezet, dan moet over het algemeen gelden dat:

1. sprake is van 'hoe'- en 'waarom'-onderzoeksvragen;
2. geen of weinig controle over de onderzochte situatie bestaat;
3. gefocust wordt op hedendaagse gebeurtenissen (Hutjes en Van Buuren, 1992; Yin, 1994).

Aan de eerste voorwaarde wordt in dit onderzoek voldaan. De centrale vraag houdt zich bezig met de manier waarop ('hoe') grensoverschrijdende samenwerking vorm krijgt. Bovendien worden verklaringen gezocht ('waarom') voor de wijze waarop de samenwerking verloopt. De tweede voorwaarde is ook op dit onderzoek van toepassing. De onderzochte situatie is niet te isoleren uit haar context. In de probleemstelling werd al even aangekaart dat het beleidsveld van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid complex is. Een case study kan inzicht geven in deze complexiteit en de achtergronden ervan en vertegenwoordigt op deze manier een holistische aanpak. Deze strategie maakt het mogelijk om een verschijnsel binnen zijn natuurlijke context intensief te bestuderen, zodanig dat de verwevenheid van factoren behouden blijft (Hutjes en Van Buuren, 1992). Ook de derde voorwaarde geldt voor dit onderzoek. De huidige grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van natuur- en landschapsbeleid is de onderzoekseenheid. Deze samenwerking is overigens pas recentelijk ontstaan. Natuurlijk wordt ook aandacht besteed aan de voorgeschiedenis (het verleden) van grensoverschrijdende samenwerking. Deze informatie dient als achtergrondinformatie en eventueel ter verduidelijking van de hedendaagse situatie.

Meervoudig karakter

Een meervoudige case study houdt in dat het onderzoek uit een aantal deelonderzoeken bestaat, waarvan de resultaten met elkaar worden vergeleken (Hutjes en Van Buuren, 1992; Yin, 1994). Het onderzoeksproces ziet eruit zoals in figuur 2 is weergegeven.

In dit onderzoek is voor een meervoudige case study gekozen omdat de theoretische generaliseerbaarheid (externe validiteit) hiermee groter is dan bij enkelvoudige case study. Onder theoretische generaliseerbaarheid wordt verstaan de mate waarin de onderzoeksresultaten naar een meer algemeen geldende theorie kunnen worden vertaald. De conclusies van het onderzoek hoeven zich dan niet alleen te beperken tot het onderzochte geval. Hutjes en Van Buuren (1992) hebben het in dit verband over het "*zoeken naar eenheid in verscheidenheid*". Zij stellen dan ook dat een grotere differentiatie in gevallen de conclusies van het onderzoek een bredere geldingskracht geven: er wordt meer inzicht verkregen in de algemeen geldende patronen. De drie geselecteerde onderzoeksgebieden bieden een differentiatie op grond van de criteria die gehanteerd zijn (zie 1.8).

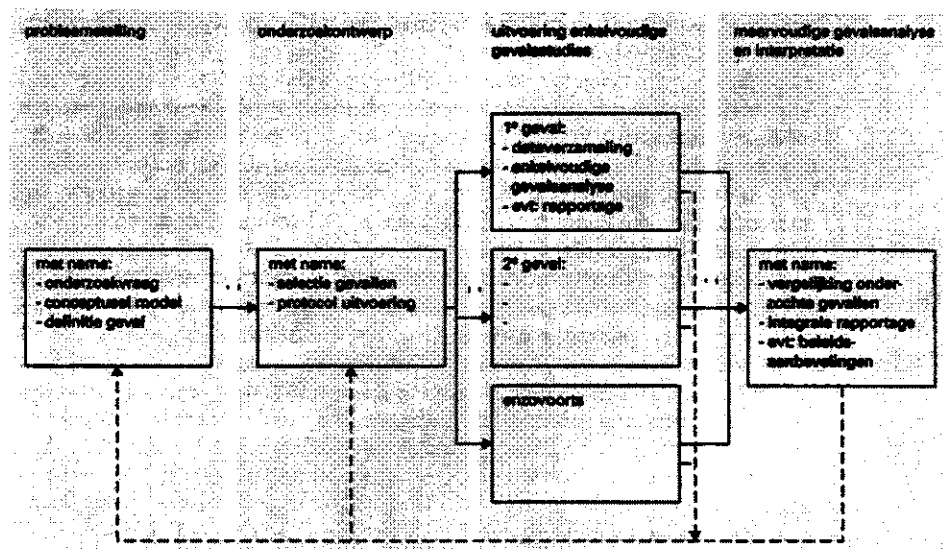


Fig. 2 Het onderzoeksproces in een meervoudige case study (Hutjes en Van Buuren, 1992)

Generaliseerbaarheid is één van de kwaliteitseisen waaraan wetenschappelijk onderzoek kan worden getoetst. Voor andere relevante kwaliteitseisen worden verwezen naar het kader 1.

Samen met *begripsvaliditeit* en *interne geldigheid* valt generaliseerbaarheid onder de kwaliteitseis geldigheid. Naast geldigheid is de kwaliteitseis *betrouwbaarheid* van de onderzoeksresultaten van belang (Judd et al., 1986).

Wat betreft de begripsvaliditeit gaat het om de vraag of de begrippen die in het onderzoek worden gebruikt, een goede representatie vormen van de empirische verschijnselen. In dit onderzoek wordt getracht aan deze eis te voldoen door de belangrijkste begrippen van tevoren te operationaliseren aan de hand van literatuurstudie. Gedurende het onderzoek zal bovendien aandacht worden besteed aan verschillende perspectieven op die begrippen. Interne geldigheid heeft betrekking op het vaststellen van oorzakelijke verbanden tussen waargenomen verschijnselen. Dit wordt meestal gedaan door conclusies statistisch te onderbouwen of door vergelijking met een controlegroep. In een case study is dit geen mogelijkheid, omdat ieder geval een eigen unieke context heeft.

De kwaliteitseis betrouwbaarheid wordt gedefinieerd als de mate waarin een waarneming stabiel is bij verschillende metingen (Hutjes en Van Buuren, 1992; Peters, 1995). De complexiteit van het te onderzoeken verschijnsel en het open karakter van de onderzoeksmethoden in een case study maken het moeilijk om de metingen onder dezelfde omstandigheden te herhalen. De beperkte betrouwbaarheid is het belangrijkste nadeel van de case study. Dit kan echter opgevangen worden door bijvoorbeeld het opstellen van een protocol voor de case study (Yin, 1994). Hierin worden te nemen stappen vermeld, zodat het onderzoeksproces voor buitenstaanders doorzichtiger wordt. Voor dit onderzoek is een werkplan opgesteld: hierin is het onderzoek in fasen uiteen gezet en is de tijdsplanning aangegeven.

Kader 1: Kwaliteitseisen voor wetenschappelijk onderzoek

1.5 Selectie van grensgebieden: afbakening en begrenzing

Voor het onderzoek zijn drie grensoverschrijdende gebieden geselecteerd. De selectie van de gebieden is geen willekeurige, maar werd aan de hand van criteria gemaakt. Deze criteria komen hieronder aan bod. Tevens wordt weergegeven hoe de uiteindelijk gekozen gebieden op de criteria scoren.

Criteria voor case-selectie

De onderzoeksgebieden moeten voldoen aan zeven criteria. Deze zijn hieronder weergegeven. Op grond van de criteria 5 t/m 7 onderscheiden de gebieden zich van elkaar. De criteria 1 t/m 4 gelden voor ieder geselecteerd gebied.

1. Casus in grensgebied Nederland-Duitsland

Het onderzoek richt zich op het grensgebied langs de Nederlands-Duitse grens. Het Nederlands-Belgische grensgebied wordt achterwege gelaten vanwege de beperkte beschikbare tijd en het feit dat het laatstgenoemde grensgebied momenteel onderwerp van ander onderzoek is (het betreft een onderzoek naar grensoverschrijdend beleid met betrekking tot de Grensmaas in het grensgebied tussen België en Nederland).

2. Afstemming op het terrein van natuur- en landschapsbeleid staat centraal

In de onderzoeksgebieden wordt de aandacht gevestigd op netwerken die zich rond natuur- en landschapsbeleid hebben gevormd. Netwerken op grond van bijvoorbeeld ruimtelijk ordenings- of sociaal-economisch beleid worden buiten beschouwing gelaten. De casus zou dan te complex worden. Onder beleid wordt hier niet de definitie van Van de Graaf en Hoppe (1989) verstaan. Zij definiëren beleid namelijk als een "*politiek bekrachtigd plan*". In dit onderzoek wordt de algemene definitie van Hoogerwerf (1989) aangehouden, namelijk "*het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen*". Zeker gezien de jonge leeftijd van het beleidsveld is de laatste definitie beter bruikbaar. De keuze voor deze definitie heeft ook implicaties voor de actoren die wel en niet meegenomen worden in het onderzoek. In principe beperkt het onderzoek zich dus niet tot beleidsformulerende, politieke actoren. Ook actoren uit de beleidsuitvoering krijgen aandacht.

3. Aanwezigheid van een Nederlands-Duits grensoverschrijdend beleidsplan of afstemming aan beide zijden van de grens op het buitenlandse beleid

Om grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van natuur- en landschapsbeleid te onderzoeken, is het nodig dat in een casus in ieder geval sprake is van een zekere mate van afstemming van beleid. Dit kan vorm krijgen door middel van het produceren van beleidsdocumenten of het uitwisselen van ideeën en afstemming van elkaars plannen in vergaderingen.

4. Beschikbaarheid van data (fysisch, historisch geografisch, beleidsinhoudelijk)

Voor het onderzoek is het noodzakelijk dat voldoende gegevens toegankelijk zijn, zodat het op gedegen feiten kan berusten.

5. Verschil in mate van afstemming van beleid

Dit kan afstemming zijn in allerlei vormen, bijvoorbeeld op basis van informele afspraken of zelfs op basis van grensoverschrijdende beleidsplannen voor een bepaald projectgebied.

De meerwaarde van verschillen hierin is dat gekeken kan worden of de mate van afstemming van invloed is op de verschillen of overeenkomsten in werkelijkheidsdefinities.

6. Noord-Zuid-spreiding

Getracht is om de gebieden zoveel mogelijk te spreiden over de Nederlands-Duitse grens. Zo kunnen eventuele verschillen tussen Nederlandse en Duitse regio's naar voren komen. Er kan worden nagegaan of bepaalde trends representatief zijn voor juist één regio of dat ze in het gehele grensgebied gelden.

7. Wel/geen verschil in landschappelijke kenmerken aan beide zijden van de grens

Met dit criterium kan uiteindelijk worden bekeken welke relatie bestaat tussen overeenkomst/verschil in landschappelijke kenmerken en de werkelijkheidsdefinities. Met landschappelijke kenmerken wordt vooral het ruimtegebruik bedoeld.

Score

Om uiteindelijk drie gebieden voor het onderzoek te selecteren, is in eerste instantie telefonisch een inventarisatie gemaakt van alle samenwerkingsverbanden in natuur- en landschapsbeleid langs de Duits-Nederlandse grens. Hiertoe zijn medewerkers van de provincies en milieufederaties langs de grens met Duitsland benaderd. Bovendien is met medewerkers van Duitse Biologische Stations en natuurbeschermingsorganisaties gesproken. De drie geselecteerde gebieden zijn de volgende:

- Grenspark Maas-Swalm-Nette in de deelstaat Nordrhein-Westfalen en de provincie Limburg;
- Hoogveenreservaat Bargerveen/Bourtangermoor in de deelstaat Niedersachsen en de provincie Drenthe;
- Winterswijk/Zwillbrock in de deelstaat Nordrhein-Westfalen en de provincie Gelderland.

In figuur 3 zijn de geselecteerde gebieden en hun ligging weergegeven. Tabel 1 geeft aan hoe de geselecteerde gebieden op de criteria hebben gescoord.

1.6 Methoden en bronnen

Voor het beantwoorden van de geformuleerde vragen is een methode nodig die in de eerste plaats voldoende inzicht geeft in de belangrijkste (theoretische) begrippen in het onderzoek. Hiernaast is het van belang dat via de methoden van onderzoek de achtergronden van de denkbeelden en het handelen van actoren in kaart kan worden gebracht. Voor de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek is het gewenst om gebruik te maken van een zogenaamde getrianguleerde toepassing van methoden en gebruik van bronnen (Hutjes en Van Buuren, 1992; Peters, 1995; Yin, 1994). Dat wil zeggen dat verschillende methoden en bronnen naast elkaar worden gebruikt. De reden hiervoor ligt in het karakter van de case study: er wordt één verschijnsel onderzocht en tegelijkertijd een veelheid aan factoren die op het verschijnsel van invloed zijn. Het bewijzen van uitspraken door het gebruik van één gegevensbron die met één methode is benaderd, geeft onvoldoende houvast. Meerdere methoden en bronnen vergroten de betrouwbaarheid.

Als belangrijkste methoden van dataverzameling wordt gebruik gemaakt van literatuurstudie, inhoudsanalyse en het interview. Daarnaast wordt, minder intensief, de methode van observatie gehanteerd.



1 Grenspark Maas-Swalm-Nette

2 Winterswijk/Zwillbrock

3 Bargerveen/Bourtangermoor

Fig. 3 De drie geselecteerde gebieden voor het onderzoek

Tabel 1 De score van de geselecteerde gebieden voor het onderzoek

	Maas-Swalm-Nette	Bargerveen/ Bourtangermoor	Winterswijk/ Zwillbrock
gelegen in Duits-Nederlands grensgebied	ja	ja	ja
afstemming natuur- en landschapsbeleid staat centraal	ja	ja	ja
aanwezigheid grensoverschrijdend beleidsplan/afstemming	diverse beleidsplannen; meest recent is Plan van Aanpak, oktober 1997	als hoogveenreservaat opgenomen in 'Grensoverschrijdend Ontwikkelingsperspectief' en informele afstemming	informele afstemming
beschikbaarheid data	beleidsdocumenten, verslagen van bijeenkomsten, respondenten	beleidsdocumenten, verslagen van bijeenkomsten, respondenten	beleidsdocumenten, verslagen van bijeenkomsten, respondenten
verschil in mate van afstemming	afstemming vastgelegd in beleidsdocumenten	afstemming in beleidsdocumenten krijgt vorm	informele ambtelijke afstemming
Noord-Zuid-spreiding	grens Nordrhein-Westfalen/ Provincie Limburg	grens Niedersachsen/Provincie Drenthe	grens Nordrhein-Westfalen/ Provincie Gelderland
wel/geen verschil in landschappelijke kenmerken	geen	wel; Duitse gedeelte in mindere mate ontgonnen	wel; Duitse gedeelte kent grootschaliger landschap

Literatuurstudie

Bij documenten- en literatuurstudie gaat het om de bestudering van bestaand schriftelijk materiaal, respectievelijk wetenschappelijke literatuur. De reden dat voor deze methode is gekozen is dat documenten en literatuur meestal makkelijk toegankelijk zijn en de totstandkoming ervan niet kan worden beïnvloed door de onderzoeker.

Het weergeven van de actuele situatie van grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid is gedaan aan de hand van deze methode (vraag 1). Als databron zijn verschillende beleidsdocumenten van lokaal tot Europees niveau bestudeerd in zowel Engels, Duits als Nederlands. Met name voor het opzetten van het theoretisch kader is gebruik gemaakt van documenten- en literatuurstudie (vraag 2a, 3a, 4a, 5a en 7). De gebruikte databronnen zijn dan vooral beleidswetenschappelijke publicaties. Maar ook voor het achterhalen van percepties en interactiepatronen (vraag 3b, 3c, 4b, 4c) is deze methode gebruikt. Dan gaat het met name om databronnen als notulen van vergaderingen en (concepten van) beleidsdocumenten.

Interview

Een document mist vaak de context waarin het beschrevene zich afspeelt. Bovendien is niet alle informatie op schrift gesteld. Mening en inzichten van betrokken actoren over het grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid komen niet allemaal in documenten terug. Zeker niet als het gaat om stukken die na een proces van onderhandelen tot stand zijn gekomen. Binnen het interview wordt gebruik gemaakt van de variant topic gestuurd interview. Dit is een methode waarbij de concrete vragen en de volgorde van onderwerpen nog niet geheel vast staan. Wel beschikt de onderzoeker over een lijst met aandachtspunten (Hutjes en Van Buuren, 1992; Verschuren en Doorewaard, 1995). Deze methode is een middenweg tussen controle en flexibiliteit. Enerzijds is de onderzoeker in staat de respondent gericht te onderwerpen en de grote lijn in het gesprek vast te houden. Anderzijds stelt de onderzoeker zich zo flexibel mogelijk op door ruimte te laten voor eigen inbreng van respondenten en kan op ieder moment doorgevraagd worden naar duidelijkere of aanvullende informatie. De respondenten voor dit onderzoek zijn over het algemeen die actoren die een actieve rol spelen in het grensoverschrijdende beleidsproces in de drie onderzoeksgebieden. Daarnaast worden ook mensen geïnterviewd die op grond van hun maatschappelijke of wetenschappelijke positie aanvullende informatie kunnen geven.

Deze methode wordt voornamelijk ingezet voor het achterhalen van de verschillende percepties en interactiepatronen (vraag 2b, 2c, 3b, 3c, 3d, 3e, 4b, 4c en 6).

Observatie

Naast de zojuist genoemde methoden, is in het geval van de casus Maas-Swalm-Nette aanvullend gebruik gemaakt van observatie. Deze methode stelt de onderzoeker in staat de grensoverschrijdende samenwerking 'van binnenuit' te bekijken (Hutjes en Van Buuren, 1992; Yin, 1994).

Voor dit onderzoek werden drie bijeenkomsten bijgewoond van de werkgroep van de adviescommissie van het grenspark Maas-Swalm-Nette. Tijdens deze bijeenkomsten was sprake van een niet-participerende opstelling van de onderzoeker. Er werd voornamelijk gelet op de inhoudelijke discussie en de rol van de verschillende actoren hierin (vraag 3b, 3c, 4b en 5b).

1.7 Leeswijzer

Nu de probleemstelling en de methodische aanpak van het onderzoek bekend is, wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Aan de hand hiervan worden de empirische bevindingen geanalyseerd. De drie casus (de empirie) worden vervolgens in hoofdstuk 3, 4 en 5 behandeld. Dit gebeurt in de volgorde Maas-Swalm-Nette, Bargerveen/Bourtangermoor en Winterswijk/Zwillbrock. Het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 geldt als leidraad. Omdat het onderzoek drie casus kent, is voor alle drie de empirische hoofdstukken dezelfde indeling gehanteerd. Deze is op de pagina's 39 en 40 uiteengezet. In hoofdstuk 6 wordt het beleidsproces in de casus geëvalueerd. In hoofdstuk 7 wordt terugblik op de doelstelling en de centrale vraag van het onderzoek. Aan de hand van opgestelde criteria wordt het verloop van het beleidsproces in de drie casus beoordeeld.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk (1.5) werd al aangegeven dat het beleidsveld van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid complex is. Een theoretisch kader moet derhalve vanuit de beleidswetenschappen en de bestuurskunde een invalshoek bieden om deze complexe situatie te bekijken. Met andere woorden: het theoretisch kader moet zodanig zijn dat het een perspectief biedt voor het analyseren van de complexe beleidspraktijk van het grensoverschrijdende natuur- en landschapsbeleid. Nu worden in de beleidswetenschap verschillende perspectieven op beleidsprocessen onderscheiden. In 2.2 wordt een aantal van deze perspectieven bekeken, waaruit daarna een keuze wordt gemaakt voor de invalshoek die het best bij het onderzoek past. In 2.3 wordt het centrale begrip in het gekozen perspectief uitgelicht. Vervolgens wordt in 2.4 aandacht besteed aan de configuratiebenadering: een theorie die in het gekozen perspectief thuishoort. Het hoofdstuk eindigt met 2.5 waarin een korte samenvatting wordt gegeven.

2.2 Beleidsprocessen in perspectief

2.2.1 Twee perspectieven belicht

In de beleidswetenschap bestaan verschillende visies op het verloop van beleidsprocessen. De twee uitersten hierin zijn het rationele perspectief en het netwerkperspectief. Beide benaderingen zijn gebaseerd op verschillende uitgangspunten en zoeken als gevolg daarvan verschillende aanknopingspunten voor wetenschappelijke analyse.

Het rationele perspectief

Het rationele model kent drie uitgangspunten. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op het gedrag van een actor, de doelen die gehanteerd worden en de verhouding tussen de actoren in het beleidsproces. Hier vloeit automatisch de nadruk die de analyse krijgt uit voort. De uitgangspunten zijn de volgende³ (Klijn en Teisman, 1992⁴):

- De werkelijkheid kan worden gereduceerd tot een beslistheorie die richting geeft aan het handelen van de centrale actor. In wetenschappelijke analyse ligt dan de nadruk op instrumenteel handelen.

³ Hier wordt het aangepaste rationele model besproken. Dit is een 'gemoderniseerde' versie van het oorspronkelijke rationele perspectief. Het zou meer recht doen aan de werkelijkheid, omdat meer nadruk komt te liggen op het normatieve aspect van beleidsprocessen. Het aanpassen van het oorspronkelijke perspectief is het gevolg van een stroom van kritiek. Deze spitst zich voornamelijk toe op de door Lindblom en Allison genoemde onvolledige kennis en de beperkte verwerkingscapaciteit van actoren (Van de Graaf en Hoppe, 1989).

⁴ In navolging van Klijn en Teisman (1992) worden die uitgangspunten behandeld die in beide perspectieven van elkaar afwijken.

- Doelen zijn hiërarchisch geordend. Het rationele perspectief onderkent het bestaan van verschillende doelen bij verschillende actoren, maar het succes van het beleid wordt gezien in het licht van het bereiken van centrale doelen (Koppenjan et al., 1993).
- De centrale actor (in de praktijk de overheid) beslist zelf over het verloop van het beleidsproces. Ook hier onderkent het rationele perspectief het bestaan van meerdere actoren die het beleidsproces kunnen beïnvloeden. Maar uiteindelijk wordt in de analyse de nadruk gelegd op de centrale actor.

Wat de analyse van beleidsprocessen betreft kan samenvattend gesteld worden dat deze zich richt op de vraag op welke manier problemen uit de samenleving door de (centrale) overheid kunnen worden aangepakt.

Het netwerkperspectief

Vanaf de jaren zeventig boette de idee van de kracht van de centraal sturende overheid en de maakbaarheid van de samenleving aan populariteit in (Jordan en Schubert, 1992; Van Tatenhove en Leroy, 1995). Langzamerhand werd in de praktijk duidelijk dat de (centrale) overheid in haar handelen wel degelijk wordt beïnvloed door anderen. In beleidswetenschappelijk onderzoek naar de implementatie van beleid kwam naar voren dat ook actoren buiten de overheid hun stempel op het beleidsproces drukken (Bardach's *The implementation game* uit 1977 is in dit verband een aansprekende titel). Vanaf eind jaren zeventig/begin jaren tachtig kwam in beleidswetenschappelijk onderzoek het begrip beleidsnetwerk, als metafoor van de structuur waarin beleid zich ontwikkelt, steeds meer voor.

De uitgangspunten van het netwerkperspectief zijn de volgende (Klijn en Teisman, 1992):

- Actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. Een actor beschikt namelijk nooit volledig over de hulpbronnen die nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken (O'Toole en Hanf, 1990; Teisman, 1992). In een beleidsproces moeten daarom informatie, doelen en middelen worden uitgeruild. Bij de analyse wordt vooral gelet op het strategisch handelen van actoren. Dit in tegenstelling tot het instrumenteel handelen in het rationele perspectief.
- Inherent aan een beleidsnetwerk is dat het bestaat uit meerdere actoren. Zij brengen allen eigen doelen en middelen in het beleidsproces in. Een analyse is dan gericht op het geheel aan percepties in plaats van op die ene visie van de centrale actor.
- Voortvloeiend uit de vorige uitgangspunten is de laatste: in een beleidsnetwerk bestaat geen enkele actor die bovengeschied is aan de andere. Het beleid wat tot stand komt is het gevolg van interactie tussen actoren die strategisch handelen (Glasbergen, 1989). In die zin wordt een beleidsproces dus opgevat als een reeks doorgaande interactieprocessen (Klijn et al., 1995). In de analyse worden beleidsprocessen ook op deze manier gezien. Door in interacties kennis te nemen van de percepties van anderen, zijn actoren in staat de eigen perceptie opnieuw te waarderen (Termeer, 1993).

2.2.2 De invalshoek van dit onderzoek

Voor dit onderzoek is uitgegaan van het netwerkperspectief. De kenmerken van grensoverschrijdende beleidsprocessen komen overeen met de uitgangspunten van het netwerkperspectief. In de eerste plaats is in dergelijke beleidsprocessen sprake van wederzijdse afhankelijkheid van fysieke en beleidsmatige aard. Fysieke afhankelijkheid bestaat erin dat ecosystemen niet ophouden bij de grens. Beleidsmatig zijn actoren ook wederzijds afhankelijk. Om grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid te ontwikkelen en daadwerkelijk van de grond te krijgen, hebben actoren aan beide zijden van de grens elkaar nodig. Ze zijn dus beleidsmatig tot elkaar veroordeeld.

Ten tweede heeft het beleidsproces een complex karakter (Bouwer, 1993; Gersie, 1993). Het gaat om veel actoren die verschillende niveaus vertegenwoordigen; van lokaal tot nationaal. Ieder niveau en iedere actor heeft daarin een eigen zienswijze op de werkelijkheid.

In de derde plaats kan in grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van natuur- en landschapsbeleid geen sprake zijn van één bovengeschatte actor (Gersie, 1993). Beleidsprocessen in grensgebieden hebben te maken met een fysiek-politieke grens tussen, in dit geval, twee staten. Dat betekent dat hiërarchisch optreden onmogelijk is: een actor uit de ene staat kan een actor uit de andere staat niets opleggen. In interacties tussen betrokken partijen moeten dus afspraken worden gemaakt door het uitwisselen van denkbeelden.

Voor de analyse betekent deze keuze allereerst dat nagegaan wordt op welke manier actoren omgaan met de wederzijdse afhankelijkheid: hoe worden informatie, doelen en middelen uitgeruild? Het strategische handelen staat centraal en niet het instrumentele handelen zoals dat in analyse volgens het rationele perspectief de nadruk krijgt.

Hiernaast houdt de keuze voor het netwerkperspectief in dat een analyse niet kan volstaan met het uitlichten van één visie, maar dat aandacht moet worden geschonken aan het geheel van percepties. Het netwerkperspectief gaat uit van de vervlechting van belangen van actoren en niet van één centrale actor. Hierdoor biedt het een kader om complexe beleidsprocessen te analyseren. Tenslotte is het gevolg voor de analyse dat het beleidsproces gezien moet worden als een reeks van interacties, ofwel een doorgaand interactieproces.

2.3 Beleidsnetwerken

Nu duidelijk is dat het beleidsnetwerkperspectief voor dit onderzoek wordt gehanteerd, zal dieper worden ingegaan op het begrip beleidsnetwerk.

Analytisch model of sturingsmodel?

Het begrip beleidsnetwerk kan op twee verschillende manieren worden gehanteerd, namelijk als analytisch model of als sturingsmodel. Dit onderscheid kan in veel netwerk-literatuur worden teruggevonden. Volgens Van Tatenhove en Leroy (1995) kan het al worden opgemaakt uit één van de eerste definities van het begrip netwerk, namelijk die van Hanf (1978). Deze is te vinden in *Interorganizational Policy Making; Limits to Coordination and Central Control* (1978) van Hanf en Scharpf. Hanf merkt in het inleidende hoofdstuk van dit werk op dat "... the term 'network' merely denotes, in a suggestive manner, the fact that policy making includes a large number of public and private actors from different levels and functional areas of government and society". Hiernaast wordt in hetzelfde hoofdstuk op een andere manier gesproken over het begrip: "...where the reference is to deliberately sought interactions among individual organizations for purposes of effective policy coordination".

Eenzijds, in het eerste geval, gaat het om het beleidsnetwerk als analytisch model. Voor onderzoek houdt dat in dat het gaat om vragen als: waarom en wanneer worden beleidsnetwerken gevormd? Hoe ontwikkelen beleidsnetwerken zich in de tijd? Op welke manier worden interorganisatorische relaties met beleidsprocessen gekoppeld? etc. (Van Tatenhove en Leroy, 1995). Anderzijds, en in het tweede geval, wordt bedoeld op het beleidsnetwerk als sturingsmodel. Daar gaat het in het onderzoek om de verschillende soorten interactie en sturing in het beleidsnetwerk, de veranderingen als gevolg daarvan in coördinatie, consensus en management en de meest wenselijke sturingsvormen en coördinatiemechanismen om tot consensus te komen (Van Tatenhove en Leroy, 1995).

In dit onderzoek wordt voornamelijk uitgegaan van het beleidsnetwerk als analytisch model: het verloop van een grensoverschrijdend beleidsproces wordt achterhaald met een netwerktheorie als analytisch model.

Definitie

In de beleidswetenschappelijke literatuur is een veelheid aan definities van het begrip beleidsnetwerk te vinden. Geïllustreerd met voorbeelden van verschillende visies en interpretaties, stellen Van Tatenhove en Leroy (1995) zelfs dat het een containerbegrip is geworden. Hoe het ook zij, in de verschillende definities van het begrip is het steeds terugkerend element de duurzame relatiepatronen tussen afhankelijke actoren waarbinnen interacties plaatsvinden (Klijn et al., 1995). In de Nederlandse literatuur wordt meestal de definitie van Hufen en Ringeling (1990) aangehouden. Zij definiëren beleidsnetwerken als "*sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op problemen of beleidsprogramma's*". In die zin vormen beleidsnetwerken de context waarin van elkaar afhankelijke actoren interacteren (Klijn et al., 1995; Teisman, 1992).

Het beleidsnetwerk als analytisch model kan preciezer gekarakteriseerd worden door een aantal elementen (Klijn et al., 1995; Van Waarden, 1992). In de eerste plaats het aantal en type actoren dat deel uitmaakt van het netwerk. Actoren kunnen zowel publiek zijn, bijvoorbeeld ambtenaren en politici, als privaat, bijvoorbeeld belangenorganisaties. Een tweede kenmerk is het patroon van relaties tussen de actoren.

Relaties bestaan en krijgen vorm onder de voorwaarde van wederzijdse afhankelijkheid. Dit is dan ook het kernbegrip van een netwerk (Teisman, 1992). Als derde kenmerk kunnen de middelen die actoren ter beschikking hebben worden genoemd. Daarbij moet gedacht worden aan zaken als macht, status, kennis, informatie en geld. Een vierde karakteristiek zijn de geldende regels: welke procedures worden gebruikt? Deze zijn niet statisch, maar worden ontwikkeld en veranderd in interacties. Tenslotte en ten vijfde zijn de percepties van de werkelijkheid van actoren een karakteristiek. Op basis van deze percepties beoordelen actoren de eigen interactie en die van anderen. Vanuit die beoordeling kunnen ze besluiten al dan niet nieuwe interacties aan te gaan. In dit onderzoek komen de genoemde kenmerken niet in de beschreven volgorde aan bod. De kenmerken komen wel terug in het kader van een theoretische benadering die in de volgende paragraaf wordt geïntroduceerd.

2.4 De configuratiebenadering

In paragraaf 2.2.2 is beargumenteerd dat het netwerkperspectief als invalshoek vanuit de theorie het meest geschikt is. Binnen dit perspectief zijn verschillende theorieën te onderscheiden. Eén daarvan is de *configuratiebenadering* (o.a. Termeer, Van Twist, In 't Veld, Voogt). Deze benadering ziet beleidsprocessen als interactieprocessen waarin actoren hun zienswijze op de werkelijkheid uitwisselen. Kentheoretisch uitgangspunt van de configuratiebenadering is dan ook dat de werkelijkheid het resultaat is van de interactie tussen actoren⁵ (Voogt, 1990). Het gaat met andere woorden om een sociaal afgesproken werkelijkheid. Daarmee onderscheidt de configuratiebenadering een cognitieve, ofwel een inhoudelijke, en een sociale dimensie aan interactie. Op zich is dit niets nieuws: de beide dimensies zijn vaak in beleidswetenschappelijke literatuur te vinden. Ze worden echter zelden gekoppeld (Termeer, 1993). Dat doet de configuratiebenadering wel. In 2.4.1 wordt de keuze voor de configuratiebenadering beargumenteerd. Daarna wordt in 2.4.1 ingegaan op het begrip cognitieve dimensie; 2.4.2 behandelt het begrip sociale dimensie. De koppeling tussen de twee dimensies wordt in 2.4.3 besproken.

2.4.1 Waarom de configuratiebenadering?

Binnen de netwerktheorieën is voor dit onderzoek de keuze gemaakt voor de configuratiebenadering. De argumentatie voor die keuze is drieledig. Ten eerste is voor deze benadering gekozen omdat ze past in het netwerkperspectief. In 2.2.2 werd beargumenteerd waarom dit perspectief geschikt is voor het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van natuur- en landschapsbeleid. In de tweede plaats is de configuratiebenadering interessant, omdat ze niet het netwerk als structuur als uitgangspunt van analyse neemt, maar juist interactieprocessen in het netwerk (Termeer, 1993). Binnen interactieprocessen wordt

⁵ Voogt (1990) onderscheidt drie wetenschapsfilosofische posities wat betreft de werkelijkheid: de objectieve werkelijkheid die als oorzaak-gevolg relaties en wetmatigheden kan worden omschreven, de subjectieve werkelijkheid als het resultaat van selectief en gericht waarnemen en de werkelijkheid als resultante van interactie.

een onderscheid gemaakt tussen de cognitieve en de sociale dimensie die in onderlinge wisselwerking met elkaar staan. In een sociaal proces worden de percepties van actoren uitgewisseld en mogelijk bijgesteld. Die percepties geven weer vorm aan het sociale proces van interactie. Hieruit volgt dat de perceptie van actoren het resultaat is van het proces van interactie: de inhoud (percepties) kan dus niet los gezien worden van het sociale proces van interactie. Interactie en perceptie zijn dus voortdurend aan elkaar gekoppeld. Dat betekent dat bij gebruik van de configuratiebenadering analyse, diagnose en aanbevelingen logisch in elkaar overvloeien (Termeer en Van Twist, 1991). Ten derde kan de configuratiebenadering een uitweg bieden voor het gevaar dat het geven van aanbevelingen tegelijkertijd inhoudt dat voor de visie van één bepaalde actor wordt gekozen. Omdat de configuratiebenadering de nadruk legt op het proces van ontwikkeling van de inhoud en niet de inhoud op zich, kan waarschijnlijk aan de keuze voor één bepaalde visie worden ontkomen (Termeer en Van Twist, 1991).

In dit onderzoek wordt de configuratiebenadering minder dynamisch gebruikt dan gangbaar is. De configuratiebenadering kan namelijk bij uitstek worden ingezet bij langlopende processen. Omdat relatief gezien nog maar weinig bekend is over grensoverschrijdende beleidsprocessen is gekozen voor een brede opzet met meer casus, in plaats van een opzet met één diepgaande casus. Voor de drie casus geldt dat slechts één (Maas-Swalm-Nette) een redelijke geschiedenis kent, namelijk vanaf 1976. De andere casus zijn zeer recentelijk van de grond gekomen. Het beschrijven van veranderingsprocessen is voor die twee casus daardoor moeilijk.

2.4.2 De cognitieve dimensie: werkelijkheidsdefinities

Een variëteit aan termen en definities

In dit onderzoek worden de percepties van actoren omtrent het grensoverschrijdende natuur- en landschapsbeleid aangeduid met de term werkelijkheidsdefinities. Werkelijkheidsdefinities omvatten eigenlijk niet alleen percepties van actoren, maar ook feiten. Althans, actoren beschouwen de werkelijkheid die zij geconstrueerd hebben als de feitelijke werkelijkheid (*"If men define a situation as real, they are real in their consequences"*, het zogenaamde Thomas-theorema).

Volgens Bolk (1989) zijn in werkelijkheidsdefinities de onderwerpen te vinden die actoren in interacties uiten en de specifieke uitleg die aan deze onderwerpen wordt gegeven. Confrontatie met anderen betekent vaak in aanraking komen met andere ideeën. Van Twist (1993) stelt dat waarneming sociaal geconditioneerd is en dat *"sociale relaties de dragers van kennis zijn en ook de cruciale factor voor verandering daarvan"*. In die zin is een werkelijkheidsdefinitie een sociale afgesproken werkelijkheid.

Voor het onderzoek wordt aansluiting gezocht bij het in de Nederlandse beleidswetenschappelijke en bestuurskundige literatuur genoemde begrip *'beleidstheo-*

rie' (o.a. Hoogerwerf, 1984⁶). In kader 2 wordt dit begrip nader toegelicht. Benamingen als 'validity assumptions', 'cognitive map' en 'policy belief system' worden in dit verband ook vaak gehanteerd.

Waarom het gebruik van de beleidstheorie?

De keuze voor het gebruik van het begrip beleidstheorie is gemaakt omdat de elementen waaruit een beleidstheorie bestaat voor een belangrijk deel overeenkomen met de percepties of werkelijkheidsdefinities die in dit onderzoek worden opgespoord. Het gaat namelijk om de perceptie ten aanzien van problemen, doelen en middelen. De perceptie van een probleem behelst een causale argumentatie (oorzaak-gevolg relatie), terwijl de perceptie omtrent in te zetten doelen en middelen een finale argumentatie betreft. Nu is de beleidstheorie een empirisch verschijnsel dat langs wetenschappelijke weg kan worden gereconstrueerd (Van Twist, 1993).

De definitie van het begrip beleidstheorie is in Nederland gedurende de tweede helft van de jaren tachtig veelvuldig onderwerp van discussie geweest in de beleidswetenschappen en de bestuurskunde. Hoogerwerf (1984) definieert beleidstheorie als "de veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen". De omschrijvingen van Ringeling (1985) en Leeuw (1986) sluiten hier bij aan. Zij beschouwen een beleidstheorie als "een geheel van hypothesen over de relatie tussen de te nemen maatregelen en beoogde effecten". Van de Graaf en Hoppe (1989) verstaan onder beleidstheorie "het beeld dat bij beleidsvoerders aanwezig is van in de eerste plaats de feitelijke omstandigheden, gebeurtenissen en ontwikkelingen die met betrekking tot het beleid in kwestie relevant zijn". In de tweede plaats vallen "de normen en waarden die zij met betrekking tot dat beleid van toepassing resp. nastevenswaardig achten" ook onder de term beleidstheorie. De beleidstheorie geeft weer waarom volgens een actor op een bepaald beleidsterrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden. Van de Graaf (1988) noemt dit ook wel de rationaliteit achter het beleid.

Kader 2: Het begrip beleidstheorie

De reconstructie van de beleidstheorie is gericht op het beantwoorden van drie vragen:

1. Hoe definieert de actor het probleem waarvoor het beleid een oplossing moet bieden? Hier gaat het om de causale argumentatie ten aanzien van de definiëring van het probleem: wat ziet een actor als probleem (oorzaak-gevolg relatie).
2. Welke doelen en middelen moeten volgens de actor worden ingezet? Hier is sprake van een finale argumentatie ten aanzien van de uitwerking van het beleid.
3. Op grond van welke opvattingen kiest de actor voor de probleemdefinitie en de doelen en middelen? Hier gaat het om de normatieve argumentatie ten aanzien van de probleemdefiniëring en de uitwerking van het beleid (waarom is het een probleem, waarom de inzet van de specifieke doelen en middelen).

⁶ Hoogerwerf heeft in Nederland het begrip beleidstheorie geïntroduceerd in zijn artikel 'Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie' (1984, in *Acta Politica*).

Fischer (1980, in: Leeuw, 1986) onderkent twee lagen van de beleidstheorie. De eerste laag omvat het concrete beleidsveld. De tweede laag heeft betrekking op de verhouding tussen het waardensysteem van de actoren en de waardensystemen die in de samenleving voorkomen. In dit onderzoek komt alleen de eerste laag aan bod. Er wordt namelijk onderzocht op een concreet beleidsveld. In de tweede laag gaat het met name om normatieve argumentaties. Aandacht voor alleen de eerste laag impliceert het negeren van normatieve elementen. Toch wordt hier aandacht aan besteed: actoren hebben bepaalde voorkeuren en prioriteiten. Het hebben van een bepaalde voorkeur en het toekennen van prioriteiten heeft alles te maken met hoe een actor alternatieven waardeert. Hierin komen normatieve argumentaties tot uiting.

Voor alle duidelijkheid wordt hier vermeld dat beleidstheorieën geen sociaal-wetenschappelijke theorieën zijn, maar handelingstheorieën. Handelingstheorieën zijn theorieën *van* beleid, terwijl sociaal-wetenschappelijke theorieën iets zeggen *over* beleid (Ringeling, 1985).

2.4.3 De sociale dimensie: doorgaande interactie en interactiepatroon

Zoals gezegd staan in de configuratiebenadering interactieprocessen centraal en niet zozeer een structuur als bijvoorbeeld een netwerk. Interactieprocessen geven in dat opzicht vorm aan het netwerk in plaats van dat ze het resultaat zijn van het tot stand komen van een netwerk.

Interactie nader omschreven

Het begrip interactie is op zichzelf een statisch begrip. Het krijgt pas inhoud door de cognitieve en sociale dimensie ervan in te vullen (Termeer, 1993). De configuratiebenadering stelt dat als basiseenheid van analyse de doorgaande interactie moet worden gebruikt en niet de dubbelinteract zoals vaak het geval is. Het verschil tussen dubbelinteract en doorgaande interactie kan het best aan de hand van figuur 4 geïllustreerd worden.

De linkerhelft van de figuur laat op schematische wijze de dubbelinteract zien: Mien en Pien zijn vriendinnen. Pien zit in de put en Mien wil haar opvrolijken. Mien vertelt een grap aan Pien. Pien moet er niet om lachen. Hieruit maakt Mien op dat ze met die grap Pien niet op kan vrolijken. Mien besluit daarop dat ze een groot stuk chocoladetaart gaan eten. Wat er dus gebeurt is dat Mien een bepaald gedrag vertoont. Hierop reageert Pien, waardoor Mien in staat is haar gedrag te waarderen en vervolgens op de reactie van Pien te reageren. De grap heeft namelijk niet het gewenste resultaat gehad (namelijk het opvrolijken van Pien). Daarop besluit Mien het op een andere manier te proberen. Wat het voorbeeld duidelijk maakt is dat in een dubbelinteract een actor het eigen gedrag kan waarderen en vervolgens, indien gewenst, kan veranderen.

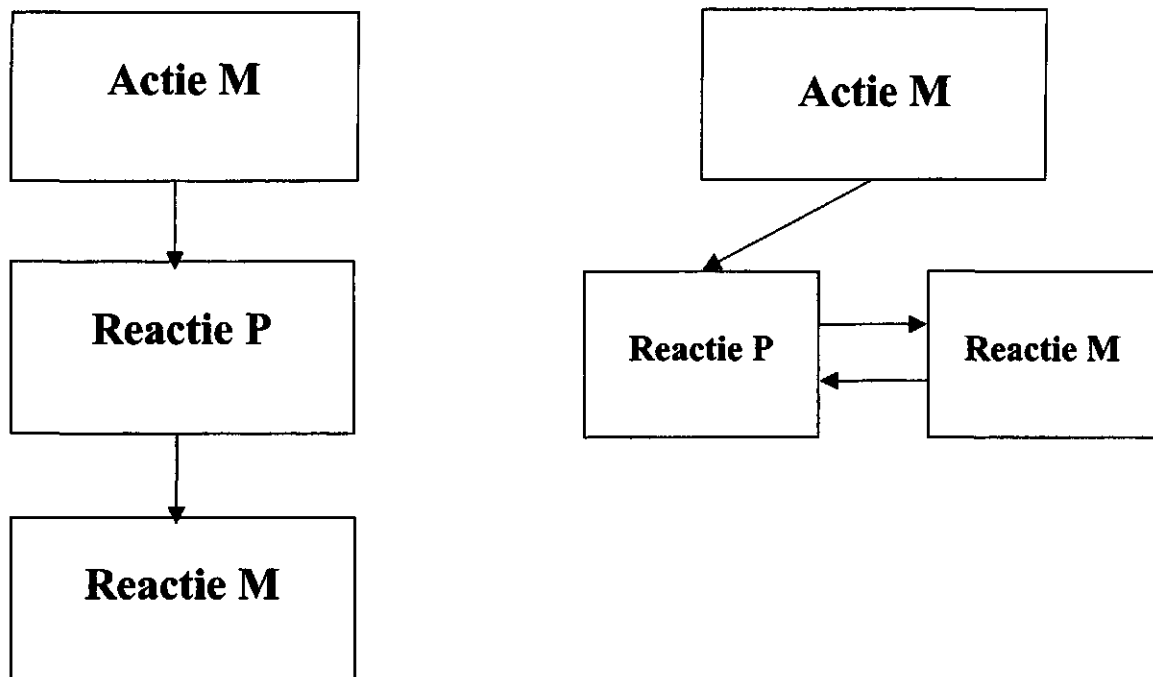


Fig. 4 Dubbelinteract en doorgaande interactie schematisch weergegeven

De rechterhelft van de figuur laat schematisch doorgaande interactie zien. Onder doorgaande interactie wordt een proces verstaan, waarin actoren elkaar voortdurend beïnvloeden en eventueel hun gedrag kunnen veranderen. Een interactie houdt niet op als de ene actor op de andere actor heeft gereageerd, maar is een aaneenschakeling van acties en reacties. Er is met andere woorden sprake van een doorgaand proces, waarin actoren eerst hun perceptie en daarna eventueel hun gedrag kunnen veranderen (Termeer, 1993; Voogt, 1990). De dubbelinteract beperkt de interactie tot twee personen. Daardoor bestaat het gevaar dat het interactieproces vast kan lopen (Maas, 1988): er worden geen nieuwe actoren of werkelijkheidsdefinities ingebracht. Om dit gevaar te ondervangen, wordt in de configuratiebenadering de doorgaande interactie als uitgangspunt van analyse genomen. Daarmee is interactie tussen twee actoren altijd toegankelijk voor derden en bestaat ten alle tijde de deur open voor meer, anders, construeren en reconstrueren (Maas, 1988). Derden kunnen zowel personen als andere werkelijkheidsdefinities zijn. Meestal is de perceptie van wederzijdse afhankelijkheid de motivatie om bepaalde relaties te verstevigen of te vermindern.

Interactiepatroon

Het interactiepatroon krijgt vorm in de relaties tussen actoren. Van een patroon is sprake als interacties zich herhalen en stabiel zijn. Het begrip interactiepatroon kan het beste gedefinieerd worden aan de hand van haar kenmerken. Het gaat om de kenmerken betrokken actoren, frequentie en duur van de interacties (Termeer, 1993). Frequentie en duur worden door Van Waarden (1992) ook als onderdeel van het interactiepatroon genoemd.

Het kenmerk *actoren* behoeft enige toelichting. Het gaat hier om het aantal en het type actoren (Van Waarden, 1992). Het aantal actoren bepaalt de omvang van het netwerk, terwijl het type actoren het netwerk karakteriseert. Gersie (1993; figuur 5) onderkent specifiek voor grensoverschrijdende netwerken op het gebied van natuur- en landschapsbeleid een verticale en een horizontale dimensie van dit kenmerk. De verticale dimensie omvat het geheel van actoren van verschillende schaalniveaus. Om daadwerkelijk iets van de grond te krijgen, is het noodzakelijk dat actoren uit verschillende schaalniveaus betrokken zijn. Hogere schaalniveaus leveren daarbij doorgaans de contacten en financiële middelen; op lagere schaalniveaus moet draagvlak voor te nemen maatregelen worden gecreëerd. De horizontale dimensie bestaat uit de verschillende belangengroepen. Het gaat zowel om medestanders als tegenstrevers van natuur- en landschapsbelangen. Als voorwaarde voor een effectief grensoverschrijdend natuur- en landschapsnetwerk stelt Gersie dat sprake moet zijn van een flink aantal actoren in beide dimensies.

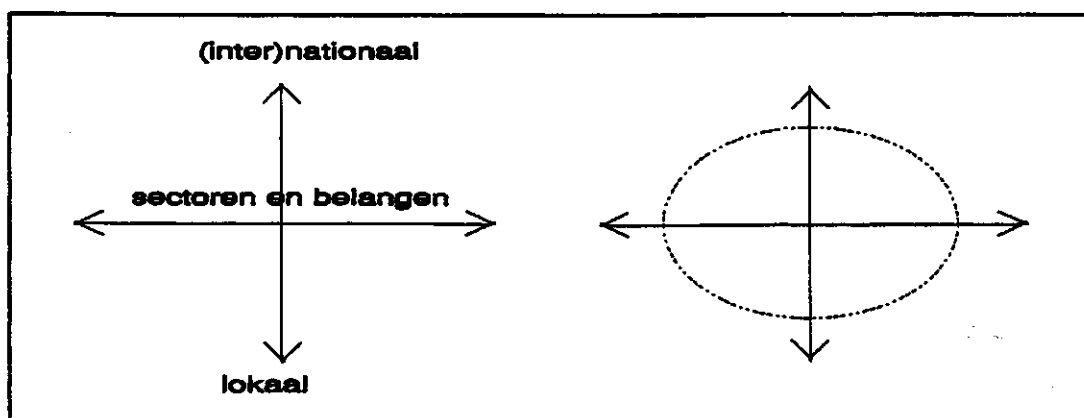


Fig. 5 De verticale en horizontale dimensie van een netwerk (Gersie, 1993)

2.4.4 Koppeling sociale en cognitieve dimensie

Sociaal-cognitieve configuraties

Theoretisch zijn een aantal uitersten denkbaar als het gaat om de koppeling tussen beide dimensies:

1. er is sprake van intensiever wordende interactie tussen actoren met *gelijke* werkelijkheidsdefinities;
2. er is sprake van intensiever wordende interactie tussen actoren met *verschillende* werkelijkheidsdefinities;
3. er is sprake van actoren met *gelijke* werkelijkheidsdefinities *zonder* dat de interacties intensiever worden.

In het eerste geval wordt in de configuratiebenadering gesproken van '*sociaal-cognitieve configuraties*' (Termeer en Van Twist, 1990; Termeer en Van Twist, 1991). Een configuratie moet worden gezien als een momentopname van het sociale interactieproces waarin de werkelijkheid wordt gereconstrueerd (o.a. Termeer en Van Twist,

1991; Termeer, 1993). Daarbij is een actor sneller geneigd te interacteren met actoren die er overeenkomstige werkelijkheidsdefinities op na houden (Torenvlied, 1995). In een configuratie is dan ook sprake van een voortdurende en intensieve interactie tussen actoren die er gelijke werkelijkheidsdefinities op nahouden (Bolk, 1989⁷; Termeer en Van Twist, 1990). Binnen een configuratie kunnen verschillen bestaan, maar deze zijn te verwaarlozen in verhouding tot de verschillen met andere configuraties (Sabatier, 1993; Termeer, 1993). Op basis van de afgesproken werkelijkheidsdefinitie ondernemen actoren opnieuw actie. De sociale en cognitieve dimensie staan derhalve in onderlinge wisselwerking met elkaar.

In de tweede situatie gaat het om een zogenaamd sociaal aggregaat, terwijl in het derde geval sprake is van een cognitief aggregaat (Maas, 1991).

Spiralen

De vraag is vervolgens wat de definitie van de term sociaal-cognitieve configuratie nu inhoudt voor de analyse van beleids- en interactieprocessen. Als wordt uitgegaan van de voortdurende koppeling van cognitieve en sociale dimensie betekent dat dat werkelijkheidsdefinities het resultaat kunnen zijn van interacties, terwijl tegelijkertijd interacties worden gestuurd door de werkelijkheidsdefinities van de actor. Het achterhalen van configuraties is in dat opzicht het achterhalen van oneindige cirkels waarin inhoud (werkelijkheidsdefinities) en interacties elkaar beïnvloeden. Termeer en Van Twist (1991) spreken in dit geval van *"het steeds weer zoeken naar welke wie-wat-wie en zo verder in de vorm van wie-wat-wie-spiralen"*.

Multiple inclusie en verandering

Dat actoren zich over het algemeen in meerdere configuraties kunnen vinden, wordt in de configuratiebenadering aangeduid met het begrip *'multiple inclusie'*. Op het moment dat een actor multiple geïncludeerd is, kan hij werkelijkheidsdefinities uit andere configuraties inbrengen. Daarmee wordt een 'derde' (zie 2.4.3) ingebracht in het interactieproces. Door multiple inclusie wordt dus de mogelijkheid tot verandering geschapen (Termeer en Van Twist, 1991; Voogt, 1991). De aanwezigheid van die mogelijkheid wil nog niet zeggen dat daadwerkelijk verandering optreedt. Een actor zal pas echt zijn werkelijkheidsdefinitie of gedrag veranderen als ten eerste een verschil ook als zodanig wordt ervaren, ten tweede het verschil problematisch wordt geacht en ten derde de bereidheid bestaat tot aanpassing. Een verandering of aanpassing wordt door Sabatier (1993) gezien als het gevolg van leren. Van de Klundert en Eberg (1996) omschrijven dit begrip als de verwerking van waarnemingen en oordelen van actoren tot opvattingen en voorstellen die vervolgens weer leiden tot de wijziging van beleid.

Verandering wordt in de configuratiebenadering niet beperkt tot zogenaamde sociale verandering, dat wil zeggen alleen een verandering van interactiepatronen. De definitie die deze benadering hanteert, is als volgt: verandering omvat het ontstaan, stabiliseren en destabiliseren van interactiepatronen en werkelijkheidsdefinities (Van der

⁷ Het begrip sociaal-cognitieve configuratie is afkomstig van Bolk (1989) en zal in dit onderzoek worden gehanteerd. Verwante termen, die hier niet worden gebruikt, zijn: *'sociaal-symbolische configuratie'*, *'groep'*, *'coalitie'*, *'arena'* en *'spel'*.

Meer, 1983, in: Termeer en Van Twist, 1991). Hieruit kan duidelijk worden opgemaakt dat verandering wordt gezien vanuit de koppeling tussen de sociale en cognitieve dimensie van interactieprocessen.

Evenals bij configuraties moet het verschijnsel van multiple inclusie door empirisch onderzoek worden achterhaald.

Relatie configuratie-beleidsnetwerk

Een configuratie wordt niet van tevoren vastgesteld. Integendeel, door middel van empirisch onderzoek kan ze worden achterhaald. Daarbij moet bedacht worden dat configuratie niet hetzelfde is als een beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk moet gezien worden als een context of kader waarbinnen zich configuraties aftekenen (Klijn et al., 1993). Het feit dat de meeste netwerken een min of meer duurzaam karakter hebben (Hufen en Ringeling, 1990) geeft alleen aan dat werkelijkheidsdefinities in het netwerk steeds opnieuw worden bevestigd. Als voor een configuratie de term 'spel' wordt gehanteerd, dan kan gezegd worden dat een netwerk het spelmateriaal levert in de vorm van actoren en werkelijkheidsdefinities (Klijn et al., 1993).

2.5 Besluit

Het theoretisch kader heeft nu vorm gekregen. De invalshoek die voor dit onderzoek is gekozen is die van de netwerkbenadering. Het uitgangspunt van deze benadering is de interactie in beleidsnetwerken. Deze netwerken bestaan uit actoren die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Actoren hanteren allerlei veronderstellingen over het beleid dat in het netwerk wordt gevoerd en over de afhankelijkheid van andere actoren. De configuratiebenadering heeft het in dit verband over de cognitieve en sociale dimensie. Met behulp van deze benadering kunnen het beleidsinhoudelijke aspect (cognitief) en het sociale aspect verbonden worden tot sociaal-cognitieve configuraties. Interacties tussen actoren uit dezelfde of verschillende configuraties of actoren met meerdere inclusies, kunnen aanleiding zijn tot verandering van werkelijkheidsdefinities. Een verandering kan pas optreden indien een verschil ook zo ervaren wordt, problematisch wordt geacht en de actor bereid is te reflecteren en zich aan te passen. Bestaat de bereidheid tot reflectie en aanpassing niet, dan kan het interactieproces vastlopen.

In eerste instantie lijkt de configuratiebenadering een beschrijvende theorie. Maar door die beschrijving is ze daarnaast ook in staat verklaringen te geven voor het proces van verandering of fixatie in de cognitieve en sociale dimensie door het verloop van een beleidsproces inzichtelijk te maken.

Opzet van de hoofdstukken 3, 4 en 5: de casus

Voor het empirisch onderzoek zijn drie gebieden geselecteerd in het Duits-Nederlandse grensgebied. Achtereenvolgens zijn dat het grenspark Maas-Swalm-Nette, Bargerveen/Bourtangermoor en Winterswijk/Zwillbrock. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zullen deze casus in de genoemde volgorde behandeld worden. Het onderzoeksgebied zal worden beschreven en de cognitieve en sociale dimensie van het samenwerkingsproces zal worden geanalyseerd. Om het geheel overzichtelijk en duidelijk te houden, hebben de drie hoofdstukken dezelfde indeling. Ieder hoofdstuk telt vijf paragrafen met eventueel een aantal subparagrafen. Deze worden hieronder geïntroduceerd en toegelicht.

1 Gebiedsbeschrijving

1.1 Landschappelijke kenmerken

1.2 Beleidsnetwerk

1.3 Institutioneel kader

In de eerste paragraaf van de hoofdstukken wordt een gebiedsbeschrijving gegeven. De gebiedsbeschrijving bestaat uit drie onderdelen. Enerzijds zijn er de landschappelijke kenmerken (1.1). Deze worden onderverdeeld in fysisch-geografische kenmerken, bodem en het huidige ruimtegebruik (ofwel het occupatiepatroon). Het ruimtegebruik hangt vaak samen met de fysieke kenmerken van het landschap. Daarom wordt kort stil gestaan bij deze fysieke omstandigheden.

Vervolgens wordt in 1.2 ingegaan op het beleidsnetwerk dat rond grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid is ontstaan. Hier worden met name de actoren genoemd die een rol in de samenwerking spelen. Het argument om ze nu al te behandelen is dat de lezer alvast vertrouwd is met de betrokken actoren, zodat het lezen van de volgende hoofdstukken gemakkelijker is.

In 1.3 wordt aandacht geschonken aan de specifieke bestuurlijke en beleidsmatige context in Duitsland, Nederland en in grensoverschrijdend perspectief. De bestuurlijke situatie en het beleid vormen het institutionele kader van de grensoverschrijdende samenwerking. Omdat de bestuurlijke indeling met de bijbehorende plannen en bevoegdheden van het Duitse gedeelte niet bekend worden verondersteld, is een algemene uiteenzetting hiervan als aanhangsel opgenomen (aanhangsel I). De casus liggen wat Duitsland betreft in twee deelstaten: Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen.

2 Werkelijkheidsdefinities

2.1 Problemen

2.2 Doelen en middelen

De paragrafen 2, 3 en 4 volgen de indeling zoals die in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 is ontworpen. De weergave van de werkelijkheidsdefinities (de cognitieve dimensie) komt in paragraaf 2 aan bod. Hier wordt weergegeven welke meningen de verschillende actoren hebben over de problemen in het gebied en de doelen en middelen die moeten worden ingezet.

3 Interactiepatroon

In paragraaf 3 wordt stil gestaan bij de sociale dimensie van het interactieproces en komt het interactiepatroon aan bod. Hier zal weergegeven worden welke actoren contact met elkaar onderhouden en hoe intensief deze interactie is.

4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten

In paragraaf 4 zal worden afgesloten met het maken van een onderscheid in de verschillende configuraties en aggregaten in de casus. Hier zal duidelijk worden van welke patronen, zowel inhoudelijk als sociaal, in het beleidsnetwerk sprake is.

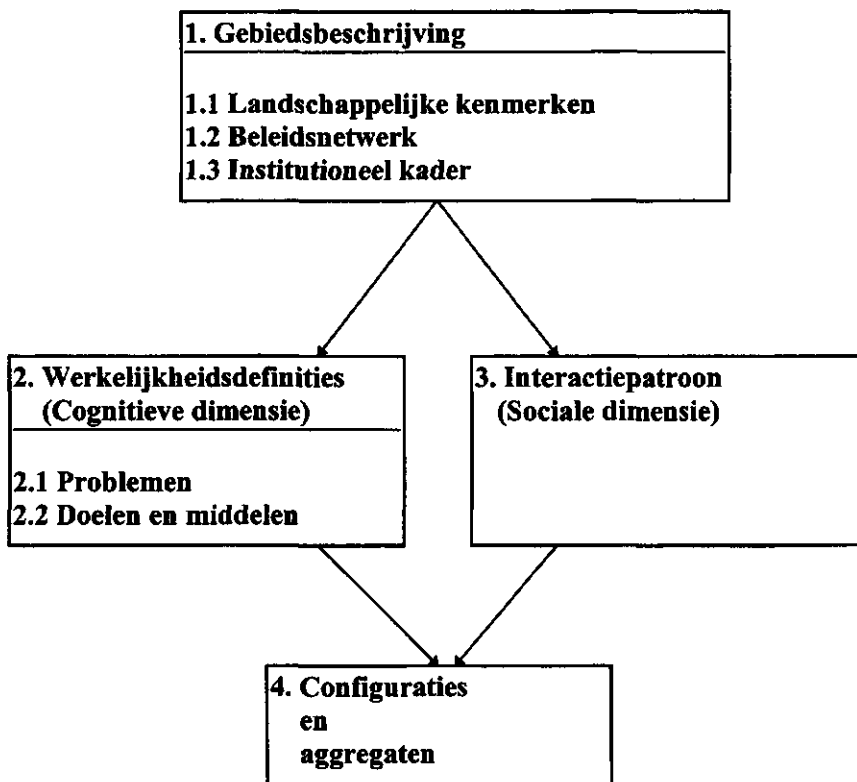


Fig. 6 Weergave van de opzet van de hoofdstukken 3, 4 en 5

3 De casus grenspark Maas-Swalm-Nette

Voor de opzet van het hoofdstuk wordt verwezen naar pagina 39 en 40. Hier wordt de indeling voor de hoofdstukken 3, 4 en 5 uiteengezet. Deze is voor alle drie de hoofdstukken hetzelfde.

3.1 Gebiedsbeschrijving

3.1.1 Landschappelijke kenmerken

In het onderzoek is voornamelijk het ruimtegebruik van belang. Omdat abiotische factoren, zoals fysisch-geografische kenmerken en bodem, richting geven aan het ruimtegebruik, wordt hier eerst kort op ingegaan.

Fysisch-geografische kenmerken

In geologisch opzicht maakt het Maas-Swalm-Nette-gebied deel uit van de Nederrijnse Laagvlakte. Deze laagvlakte ligt ingeklemd tussen de uitlopers van de Ardennen in het zuiden en het Leisteengebergte in het zuidoosten en oosten. De aanwezigheid van enkele breuklijnen in de ondergrond en de landschapsvormende werking van de rivieren Rijn en Maas hebben het grenspark in drie fysiek geografische deelgebieden ingedeeld. Deze deelgebieden zijn het Maasdal, de terrassen en de beekdalen.

Het *Maasdal* is een vlakke, vrij brede zone met een variërende breedte. Van 4 km in het zuiden van het gebied tot 1,5 km in het noorden. De Maas slingert zich door deze breedte en vult het dal voor een gedeelte op met kleiige afzettingen. Verschillende delen van het Maasdal overstromen jaarlijks. Het dal kent een vochtig tot natte voedselrijke bodem die onder invloed staat van het grondwater (Werkgroep GEB MSN, 1994; Reyrink en Sennert, 1994).

De rivieren Rijn en Maas hebben *terrassen* gevormd die duidelijk in het landschap aanwezig zijn. De terrassen zijn opgebouwd uit grindrijke zanden. Steilranden verbinden de terrassen onderling. In grote delen van het grenspark vormen de steilranden tegelijkertijd de staatsgrens. Op de terrassen buiten het overstromingsgebied bevinden zich arme en droge gronden. De wind heeft hier plaatselijk materiaal afgezet (Kreis Viersen en Gewest Midden-Limburg, 1994; Reyrink en Sennert, 1994).

Rivieren en beken als de Roer, Swalm, Nette en Niers doorsnijden de terrassen. De Niers en Roer stromen door een breed dal, de Swalm en Nette door een smal dal. Deze dalen worden *beekdalen* genoemd. De bodem bestaat hier uit lemige afzettingen. De dalen zijn in tegenstelling tot de rest van het grenspark erg nat. De beken en rivieren vormen natte banen in een droog en zandig gebied (Werkgroep GEB MSN, 1994; Reyrink en Sennert, 1994).

Bodem

Langs de Maas en de Roer bevinden zich voornamelijk ooivaaggronden en poldervaaggronden. Plaatselijk kan in de oude Maasmeanders veen worden aangetroffen. Vooral de poldervaaggronden horen voor een gedeelte bij de overstromingsvlakte van de Maas en de Roer. Ook in de andere rivier- en beekdalen bevinden zich ooivaag-, poldervaag- en veengronden.

In het middengedeelte van het grenspark bevinden zich voornamelijk brikgronden. Ook in het zuiden en zuid-oosten komen met name brikgronden voor. Deze brikgronden hebben zich echter vanuit verschillend moedermateriaal ontwikkeld. In het middengedeelte zijn de brikgronden ontstaan uit zandig leem. In het zuiden en zuidoosten is de bodem uit siltige leem ontstaan (Werkgroep GEB MSN, 1994).

Het huidige ruimtegebruik

In deze eeuw is het ruimtegebruik in sterke mate veranderd. Door bebouwing, aanleg van wegen e.d. en intensivering van de landbouw is een groot deel van het cultuurlandschap verdwenen of veranderd. Over het algemeen is geen duidelijk verschil in ruimtegebruik waar te nemen in Duitsland en Nederland.

Door de vochtige tot natte bodem in de beekdalen en de grootschalige dennenbebouwing zijn grote delen van het grensgebied aan beide landen gevrijwaard van intensieve landbouw. Voor natuur- en landschapsbehoud (en ook recreatie) zijn de meren, broekbossen, rietlanden en extensief benutte weiden in de oojen van de Nette en Swalm van belang. Voorbeelden van dergelijke gebieden zijn Krickenbecker Seen, Elmpter Schwalmbruch en Lusekamp en Boschbeekdal. De Krickenbecker Seen is als overwinterings- en doortrekplaats voor watervogels van grote betekenis. Elmpter Schwalmbruch en Lusekamp en Boschbeekdal zijn natuurbeschermingsgebieden die belangrijk zijn voor broedvogels en een rijk scala aan zeldzame planten herbergen. In de droge gedeelten van het grenspark bevindt zich een aantal grote heidegebieden: de Grootte Heide en het Nationale Park De Meinweg. Deze gebieden liggen in het Nederlandse gedeelte van het grenspark. In het Duitse gedeelte komen nog een aantal geïsoleerde heideterreinen voor, zoals in het gebied Elmpter Schwalmbruch en het Depot Brügggen-Bracht. Alle droge gebieden langs de grens vertegenwoordigen een groot natuurpotentieel. De reden hiervoor is dat tot nu toe dit gebied niet direct door intensieve landbouw wordt aangetast.

Het oostelijke deel van het grenspark wordt gekenmerkt door grote open akkers. In het Maasdal is ook een agrarisch cultuurlandschap waar te nemen, maar op veel plaatsen kleinschaliger dan het oostelijke deel van het grenspark. Aan Nederlandse zijde zijn veel gemengde bedrijven aanwezig; enkele voorbeelden zijn melkvee/varkensbedrijf, varkens/aspergebedrijf en akkerbouw/vollegronds-groentebedrijf. Geen enkele bedrijfssoort is dominant in het Nederlandse gebied. In het Duitse gedeelte vormt de akkerbouw de belangrijkste agrarische sector (Provincie Limburg, 1994; Provincie Limburg, 1995; Reyriink en Sennert, 1994). Dit uit zich in een iets grootschaliger landschap in Duitsland.

3.1.2 Beleidsnetwerk

In 1976 is door de Nederlandse staat en de deelstaat Nordrhein-Westfalen een traktaatovereenkomst getekend waarmee het Grenspark Maas-Swalm-Nette werd opgericht. Tegelijkertijd werd een adviescommissie en een bijbehorende werkgroep in het leven geroepen. De adviescommissie bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van nationaal, regionaal en lokaal niveau⁸. In de praktijk blijkt dat de adviescommissie bijeen komt indien ze daar vanuit de werkgroep toe wordt gestimuleerd. De werkgroep ontwikkelt ideeën en zet deze op papier, waarna de adviescommissie haar licht erover laat schijnen.

Actoren

Bestudering van notulen van bijeenkomsten in Maas-Swalm-Nette-verband en interviews met betrokkenen leren dat de volgende instanties op de verschillende niveaus vertegenwoordigd zijn:

Aan Duitse zijde zijn dat achtereenvolgens op de verschillende niveaus:

- **Nationaal:** Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) van het Land Nordrhein-Westfalen. Het betreft hier het Ministerie dat zich bezig houdt met het formuleren van beleid op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en landbouw.
- **Regionaal:** Bezirksregierung Düsseldorf. Dit orgaan voert het beleid uit wat onder andere het MURL heeft opgesteld, maar stelt zelf ook plannen vast voor het gebied dat het Regierungsbezirk beslaat.
- **Lokaal:** Zweckverband Naturpark Schwalm-Nette. Dit is een doelcoöperatie die het dagelijks bestuur voert over het Duitse gedeelte van het grenspark. Aan Duitse kant bestond voor de ondertekening van het traktaat in 1976 al een Naturpark Schwalm-Nette. Met het traktaat heeft het Duitse Naturpark een grensoverschrijdende dimensie gekregen. Voor het Zweckverband betekende dat een extra taak, die makkelijk werd ingepast. Het Zweckverband beheert het Duitse gedeelte van het grenspark en geeft uitvoering aan plannen voor het gebied die op nationaal en regionaal niveau zijn ontwikkeld. Het Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft en de Kreis Viersen financieren het Zweckverband. Dat betekent dat aan Duitse zijde wordt voorzien in een budget speciaal voor het beheer van het Duitse gedeelte van het grenspark.

Van Nederlandse zijde zijn dat achtereenvolgens op de verschillende niveaus:

- **Nationaal:** Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV, Directie Zuid) en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM, Inspectie Ruimtelijke Ordening Zuid).
- **Regionaal:** Provincie Limburg, Staatsbosbeheer (SBB) Peel en Maas.
- **Lokaal:** gewest Midden-Limburg namens de gemeenten. Het gewest is een samenwerkingsverband van gemeenten in Midden-Limburg.

⁸ Aan Duitse zijde zijn dat achtereenvolgens op de verschillende niveaus: Ministerium für Raumordnung und Städtebau en Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) van het Land Nordrhein-Westfalen (nationaal), Bezirksregierung Düsseldorf en Köln (regionaal), Landschaftsverband Rheinland, Oberkreisdirektoren en Zweckverband Naturpark Schwalm-Nette (lokaal). In Nederland zijn dat: Ministerie van LNV en Ministerie van VROM (nationaal), Provincie Limburg (regionaal), Gewest Midden-Limburg namens gemeenten en gemeente Roermond (lokaal).

Institutionalisering

Hoewel de samenwerking neergelegd is in een traktaat, wil dit niet zeggen dat gemaakte afspraken juridisch bindend zijn voor de verschillende partijen. Ook de aanbevelingen van de adviescommissie zijn niet bindend. De adviescommissie verwacht echter wel dat aanbevelingen worden meegenomen door Duitse en Nederlandse overheden in het Grenspark. Zo stelt zij in het Doelstellingenkader (1989) een zekere zelfbinding te verwachten van betrokken instanties, zodanig dat: *"de belangen van het Grenspark reeds bij de voorbereiding van de plannen op alle planningsniveaus danwel bij besluitvorming...in de overweging worden betrokken en dat bij het verlenen van vergunningen, vaststelling van plannen of andere beslissingen rekening wordt gehouden met deze belangen in het kader van bezwarenprocedures."*

De samenwerking heeft zich zo langzamerhand ontwikkeld tot een fase waarin plannen worden gemaakt. De stap naar structurele gezamenlijke uitvoering over de grenzen heen is (nog) niet gezet.

3.1.3 Institutioneel kader

Achtereenvolgens zal de Duitse, Nederlandse en grensoverschrijdende bestuurlijke en beleidsmatige context besproken worden. Met de bestuurlijke context wordt bedoeld op de verschillende overheidslagen en/of bestuursorganen die in het gebied te vinden zijn. Bij de beleidsmatige context gaat het om het beleid en de regelingen op het terrein van natuur en landschap die momenteel gelden voor het gebied dat de casus beslaat.

Duitsland

Voor het grenspark Maas-Swalm-Nette gaat het om het Land Nordrhein-Westfalen en de Bezirksregierungen Düsseldorf en Köln. De Kreisen die van belang zijn, zijn Kreis Kleve, Viersen en Heinsberg. Het grootste gedeelte van het grenspark ligt voor het Duitse gedeelte in de Kreis Viersen. Ook de Kreisfreie Stadt Mönchengladbach maakt onderdeel uit van het grenspark.

Concreet heeft het grenspark op het niveau van de deelstaat te maken met het 'Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen' uit 1995 (MURL, 1995). Eén onderdeel van het Landesentwicklungsplan dient hier in het bijzonder vermeld te worden: 'Natur 2000'. Dit plan is de basis voor het formuleren van referentiebeelden voor natuur en landschap voor het jaar 2000. Het grenspark Maas-Swalm-Nette is hierin als natuureservaat 'Feuchtwaldlandschaft bei Schwalm und Nette' opgenomen. Heide- en broekbosgebieden langs de Swalm, Nette en Roer worden aangemerkt als waardevol cultuurlandschap. Door bescherming en ontwikkeling van deze gebieden kan een *"ökologischen Achse"* van de Roer naar de Niers gerealiseerd worden, die parallel loopt aan de rijksgrens (MURL, 1994⁹).

⁹ Deze literatuurverwijzing heeft betrekking op de uitgewerkte versie van Natur 2000. Het oorspronkelijke plan is reeds in 1990 verschenen, in hetzelfde jaar als het Nederlandse Natuurbeleidsplan.

Op het niveau van de Regierungsbezirke gaat het om de 'Gebietsentwicklungspläne für den Regierungsbezirk Düsseldorf und Köln' (resp. Regierungspräsident Düsseldorf, 1986; Regierungspräsident Köln, 1984). In de Kreisen en Gemeinden zijn tientallen Landschaftspläne, Flächennutzungspläne en Naturschutzverordnungen van toepassing. Buiten de woonkernen wordt het gebied hierin voornamelijk aangewezen als recreatie- en natuurgebied.

Nederland

Het Nederlandse deel van het grenspark ligt in de provincie Limburg en meer specifiek binnen de gewesten Noord- en Midden-Limburg en de Westelijke Mijnstreek. Zestien gemeenten maken deel uit van het Maas-Swalm-Nette-gebied.

Op landelijk niveau kent Nederland het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) (LNV, 1993). In dit plan is het Nederlandse deel van het grenspark aangewezen als Waardevol Cultuur Landschap (WCL) Midden-Limburg. In dat kader zullen acties worden ondernomen en maatregelen worden getroffen die *"voldoende ruimte bieden voor het voortbestaan dan wel ontwikkelen van de verschillende groene functies in het landelijk gebied én de identiteit van het landelijk gebied in zijn geheel zo goed mogelijk behouden of ontwikkelen"* (Provincie Limburg, 1995). Het gebied De Meinweg is in het structuurschema aangemerkt als Nationaal Park. Het SGR heeft het sector- en facetbeleid van het landelijk gebied als het ware in één groene nota ondergebracht. Naast de aanwijzing als WCL en Nationaal Park, valt een gedeelte van het grenspark onder de Nadere Uitwerking Brabant-Limburg Plattelandsprojecten (NUBL). NUBL heeft de bedoeling organisaties en inwoners uit de streek ideeën aan te laten leveren voor de uitvoering van projecten in het landelijk gebied. Het rijk en de provincie kunnen die projecten ondersteunen en de uitvoering bespoedigen. Projecten moeten in de volgende thema's passen: landbouw en verbreding van de plattelandseconomie, mest en ammoniak, waterbeheer, recreatie en natuur en landschap (Projectburo NUBL, 1996). In figuur 7 wordt de begrenzing van het WCL Midden-Limburg, Nationaal Park De Meinweg, het NUBL-gebied en het grenspark Maas-Swalm-Nette weergegeven.

Het nationale natuurbeleid in Nederland is verwoord in het Natuurbeleidsplan (NBP) (LNV, 1990), waarin de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een belangrijke plaats inneemt. In de EHS zijn vooral voor de provincie Limburg *"te ontwikkelen of te versterken verbindingszones m.b.t. grensoverschrijdende natuurgebieden"* aangegeven. In Nederland zelf zijn de dalen van de Roer en de Swalm kerngebied en het dal van de Vlootbeek natuurontwikkelingsgebied.

Op provinciaal niveau is het Streekplan Noord- en Midden-Limburg (Provincie Limburg, 1994) van belang. In het streekplan wordt melding gemaakt van het grenspark Maas-Swalm-Nette. Het is niet duidelijk welke status het streekplan aan het grenspark toekent. Het streekplan vermeldt dat in het gebied gemeenschappelijk grensoverschrijdend overleg plaatsvindt ter voorbereiding op het vaststellen van plannen voor natuur, landschap en recreatie, maar gaat niet in op de inhoud van dit overleg. Ook wordt gesproken van een verband tussen het grenspark en het Nationale Park De Meinweg en het WCL Midden-Limburg. Over de aard van dit verband wordt niets gezegd. Op lokale schaal zijn tientallen bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten relevant voor de uitvoering van projecten.

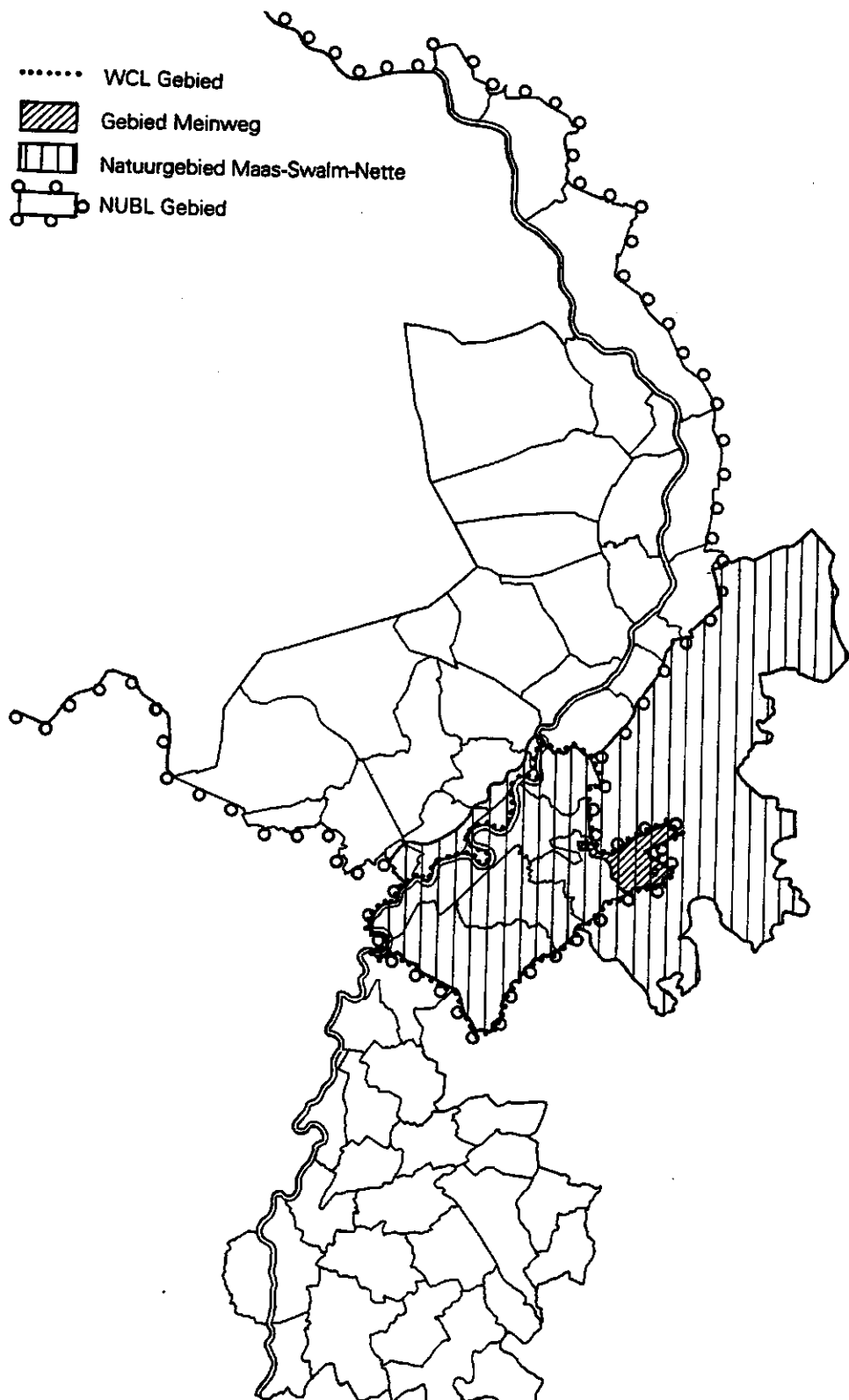


Fig. 7 Begrenzing van het WCL-gebied, Meinweg-gebied, NUBL-gebied en Maas-Swalm-Nette-gebied (Provincie Limburg, 1994)

Grensoverschrijdend

In Europees perspectief behoort het grenspark tot de Euregio Rijn-Maas Noord. In deze euregio werken gemeenten, gewesten en kamers van Koophandel in Noord- en Midden-Limburg en het aangrenzende Duitse gebied, de Kreisen Kleve, Neuss en Vierssen en de steden Mönchen-Gladbach en Krefeld samen. De regio is vooral actief op het gebied van infrastructuur. In het grenspark Maas-Swalm-Nette heeft de euregio op dit moment geen projecten lopen.

In aansluiting op art. 4 van zowel de Conventie van Ramsar als de Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EG) zijn de Krickenbecker Seen en de Schwalm-Nette-Platte/Grenzwald als vogelbeschermingszone aangemeld en als zodanig in het Landesentwicklungsplan van Nordrhein-Westfalen opgenomen.

Nadat in 1972 in het Duitse parlement vragen werden gesteld over de realisering van een grensoverschrijdend park Maas-Swalm-Nette, heeft de Subcommissie Zuid van de Nederlands-Duitse commissie voor de Ruimtelijke Ordening een werkgroep in het leven geroepen. Volgens het parlement moest een dergelijk grensoverschrijdend park een voorbeeld zijn in Europa en tevens een aanzet tot een Europese organisatie voor recreatie en toerisme (Gorissen, 1997). Deze werkgroep kreeg de taak een voorstel te doen tot begrenzing aan Nederlandse zijde van een mogelijk park Maas-Swalm-Nette. In 1976 werd door de regering van de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen en het Koninkrijk der Nederlanden middels een tractaatovereenkomst daadwerkelijk het grenspark Maas-Swalm-Nette opgericht. Tegelijkertijd werd de adviescommissie voor het Duits-Nederlandse Grenspark Maas-Swalm-Nette en een bijbehorende Werkgroep in het leven geroepen. De adviescommissie bestaat uit zes Duitse en zes Nederlandse leden die in het tractaat niet nader worden omschreven. De betrokken partijen zijn overeengekomen om "*het behoud van het natuurlijk landschap, de schoonheid en het eigene alsmede het beheer en de inrichting ervan te garanderen zonder daarbij de economische, culturele en sociale belangen uit het oog te verliezen*" (Tractatenblad, 1976/nr. 76).

In het kader van deze doelstelling uit het Tractatenblad heeft de adviescommissie voor het grenspark in 1980 de '*Inventarisatie bestaande toestand*' ('*Bestandserfassung*') opgesteld. De inventarisatie behelst een uiteenzetting van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium in Duitsland en Nederland en er is in kaart gebracht (schaal 1:50.000) wat in bestemmingsplannen is geregeld. Het rapport zou gebruikt kunnen worden bij het opstellen van een raamplan voor het grenspark, zo staat in de inventarisatie vermeld.

In 1989 heeft de adviescommissie het '*Doelstellingenkader*' ('*Rahmenkonzeption*') opgesteld voor een aantal aandachtsgebieden (zie bijlage II). Het gaat om de aandachtsgebieden natuur en landschap, recreatie en het Maasdal, waarvoor wordt aangegeven wat de gewenste ontwikkeling is. De doelstellingen zijn in vrij algemene termen omschreven. Van overheden en andere instanties wordt verwacht dat rekening wordt gehouden met deze doelstellingen op alle planningsniveaus.

In 1992 is de Euregio Rijn-Maas Noord een Interreg-project gestart, getiteld 'Grensoverschrijdende ecologische structuur/Herstel van natuur en landschap in het Maas-

Swalm-Nette-gebied'. Het plangebied valt grotendeels samen met het grenspark. Het voorstel voor het project kwam van de Kreis Viersen en het gewest Midden-Limburg. Als product is in 1994 het '*Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan*' ('*Grenzüberschreitender Ökologischer Basisplan*') gepresenteerd. Het doel van dit plan is "*het opstellen van een grensoverschrijdend plan voor de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van natuurwaarden*" (Werkgroep GEB MSN, 1994). In dit plan worden een landschapsanalyse, een ecologische waardering, knelpunten en planvorming vermeld.

In 1996 bestonden het grenspark en de adviescommissie 20 jaar. De bedoeling was om dit feit in dat zelfde jaar te vieren. Dat is niet gelukt: in oktober 1997 is dit wel doorgegaan. De viering is in de vorm van een symposium gegoten met als belangrijkste agendapunt de presentatie van het '*Plan van Aanpak*' ('*Handlungskonzept*') voor het gebied. Het is een plan van de adviescommissie en bouwt voort op het GEB uit 1994. Het bevat een herziening van de '*Inventarisatie bestaande toestand*', een omschrijving van de taak van de adviescommissie en een beschrijving van voorgestelde projecten. Het document moet de grensoverschrijdende samenwerking in het gebied richting en duidelijkheid geven.

3.2 Werkelijkheidsdefinities

De cognitieve dimensie bestaat uit de werkelijkheidsdefinitie die de verschillende actoren hebben van problemen (de causale argumentatie) en de keuze voor de inzet van doelen en middelen (de finale argumentatie). Uit de interviews werd duidelijk dat de respondenten twee soorten problemen zien: fysieke problemen en organisatorische problemen. Met fysieke problemen worden problemen bedoeld die effect hebben op de fysieke omgeving. Organisatorische problemen hebben betrekking op de manier waarop grensoverschrijdende samenwerking in het gebied vorm krijgt of heeft gekregen.

3.2.1 Problemen

Op het moment van de oprichting van het grenspark in 1976 was sprake van een slechte onderlinge afstemming van ruimtelijke plannen aan beide zijden van de grens. Dit organisatorische probleem wordt door alle betrokken actoren genoemd. SBB geeft het volgende voorbeeld van slechte afstemming: de recreatieve grensoverschrijdende infrastructuur is niet goed ontwikkeld doordat fiets- en wandelpaden niet op elkaar aansluiten.

De 'ver-thema's'

Als gevolg van slechte afstemming is sprake van problemen van fysieke aard: verschillende vormen van ruimtegebruik komen met elkaar in conflict. Specifieke fysieke problemen op het gebied van natuur en landschap worden in het '*Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan*' (Werkgroep GEB MSN, 1994) beschreven. LNV, VROM, de provincie, het gewest en SBB verwijzen in eerste instantie naar dit plan als wordt gevraagd naar de problemen in het grenspark. De problemen wor-

den in het GEB omschreven aan de hand van de 'ver-thema's', zoals die in Nederland in de Nationale Milieubeleidsplannen en het Natuurbeleidsplan worden gehanteerd. De problemen met hun oorzaken zijn:

- *verlies van biotopen*: veroorzaakt door ruilverkaveling en landinrichting, uitbreiding van bebouwde oppervlakte en infrastructuur, waterbeheersingswerken, grind- en zandwinning;
- *verdroging*: veroorzaakt door landbouw(ontwatering) en landinrichting, drinkwaterwinning, winning van delfstoffen als zand, grind en bruinkool, verstening en een recente reeks droge tot zeer droge jaren;
- *vermesting, verzuring en verontreiniging*: veroorzaakt door emissies door landbouw, verkeer en industrie en huishoudens;
- *versnippering en verstoring*: veroorzaakt door uitbreiding van bebouwde gebieden en infrastructuur, recreanten, verkeer en militaire activiteiten.

Het Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan heeft de goedkeuring van de adviescommissie. Dat betekent dat alle betrokken actoren, zoals genoemd in 3.1.2, instemmen met de probleemdefinitie die hierboven is weergegeven. Door de Duitse actoren werd niet in eerste instantie verwezen naar de problemen en oorzaken die in het GEB worden opgesomd. De onderzoeker heeft hen daarop gevraagd of zij de definitie van de problemen delen zoals die in het GEB staan. De Duitse actoren stelden dat dat inderdaad het geval is.

In kader 3 worden twee voorbeelden gegeven van conflicterend ruimtegebruik. Deze voorbeelden zijn door zowel Duitse als Nederlandse actoren herhaaldelijk aangehaald.

Ruilverkaveling en bruinkoolwinning

Een voorbeeld van slechte afstemming en daardoor conflicterend ruimtegebruik is het Duitse gebied Lüsekamp. Hier wordt geprobeerd het gebied te vernatten, terwijl in Nederland werkzaamheden in het kader van de ruilverkaveling Beesel-Swalmen water uit datzelfde gebied onttrekken. Duitse en Nederlandse instanties hebben elkaar hierover vantevoren niet geraadpleegd (SBB, Zweckverband).

Een tweede voorbeeld is de bruinkool-dagbouw in Nordrhein-Westfalen (Garzweiler I en vanaf 2005 Garzweiler II). Om de bruinkool, die op 500 meter diepte ligt, te winnen wordt grondwater weggepompt. Het gevolg is dat het waardevolle, waterrijke 'Feuchtwaldlandschaft bei Schwalm und Nette' totaal kan veranderen doordat verdroging optreedt. Ook de grondwaterstand in het Nederlandse gedeelte van het grenspark daalt hierdoor en kan op termijn de flora en fauna in het gebied bedreigen (MURL, Bezirksregierung, Zweckverband, LNV, VROM, SBB, provincie, gewest).

Kader 3: Twee voorbeelden van conflicterend ruimtegebruik

Naast de genoemde fysieke gevolgen komt de slechte afstemming van ruimtelijke plannen ook op organisatorisch vlak tot uiting. Zo worden de onduidelijkheid over de Nederlandse structuur, het niet kunnen vinden van een communicatiepartner en het ontbreken van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak als probleem gezien.

Opvallend is dat het MURL en de Bezirksregierung de organisatorische knelpunten belangrijker vinden dan die van fysieke aard: "*inzwischen...reduziert es sich auf organisatorische Probleme*" (Bezirksregierung Düsseldorf).

Onduidelijkheid over Nederlandse structuur

Voor de Duitse actoren MURL, de Bezirksregierung en het Zweckverband is niet duidelijk wie in Nederland nu aangesproken kan worden op het toezicht op en coördinatie van activiteiten in Maas-Swalm-Nette-verband. Volgens hen neemt soms de provincie die rol op zich, dan weer het gewest of SBB. Door het MURL, de Bezirksregierung en het Zweckverband wordt dit als meest urgent probleem ervaren. In Duitsland is er wel duidelijkheid: het Zweckverband is daar het toezichthoudende en coördinerende orgaan. Het Zweckverband wordt door de Duitse actoren gezien als "*Maßnahmen- oder Naturparkträger*" (respectievelijk Bezirksregierung en Zweckverband), dus als toezichthoudende en coördinerende instantie. Het Zweckverband geeft aan dat al vanaf de oprichting van het grenspark aan Duitse zijde uitdrukkelijk de wens bestaat om in Nederland een soortgelijke organisatie als het Zweckverband in het leven te roepen. Als dat rond is, komen andere zaken naar de mening van de Duitse actoren vanzelf.

Overeenkomstig met de Duitse actoren, ervaren de Nederlandse actoren onduidelijkheid over de coördinatie en trekkersrol aan Nederlandse kant als probleem. De meningen over welk orgaan die rol op zich moet nemen zijn verdeeld. De verschillende verwachtingen van elkaar zijn hier debet aan. Enerzijds zijn het Ministerie van VROM, LNV, het gewest Midden-Limburg en SBB van mening dat de provincie de trekkersrol op zich moet nemen. Argumenten hiervoor zijn:

- De provincie heeft de bestuurlijke daadkracht om de doelstellingen van het grenspark in Nederland uit te dragen. De bestuurlijke daadkracht van het gewest ligt een stuk lager.
- De provincie overziet de hele regio en de verschillende belangen; ze is met name een coördinerend orgaan. Ook als intermediair tussen Rijk en gemeenten heeft zij een belangrijke functie. Het gewest zit vooral op het uitvoerende vlak.
- Het gewest Midden-Limburg is vertegenwoordiger van de gemeenten in Midden-Limburg. Een minderheid van deze gemeenten ligt in het gebied van het grenspark. Als het gewest een trekkersrol gaat vervullen ontstaat een scheve verhouding ten opzichte van de andere gemeenten in het gewest.
- De samenwerkingspartner aan Duitse kant voor het maken van concrete afspraken is het Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft van de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Als het gewest in Nederland het voortouw neemt, ontstaat grensoverschrijdend gezien een scheve verhouding in bestuurlijk niveau.

De provincie daarentegen ziet liever het gewest de trekkersrol op zich nemen. Als argument wordt gegeven dat de projecten die tot nu toe zijn gerealiseerd op lokaal niveau liggen. Dit sluit niet aan bij de beleidsmatige, bestuurlijke taak van de provincie; de provincie vindt dit dan ook meer een taak voor het gewest.

De onduidelijkheid over de Nederlandse structuur heeft volgens VROM en LNV te maken met de organisatiecultuur in beide landen. In Duitsland is die naar hun mening hiërarchisch en overzichtelijk, terwijl Nederland meer een bottom-up-aanpak kent waarin iedere actor meedenkt over de vorming en uitvoering van beleid. Hiernaast is VROM van mening dat er aan Nederlandse kant minder samenhang in de organi-

satie zit, omdat nooit voldoende is doordacht hoe na ondertekening van het traktaat de samenwerking in de praktijk gestalte zou krijgen. Voor Nederland heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het traktaat ondertekend, terwijl het de lagere overheden zijn die met de gemaakte afspraken aan de slag moeten. Op deze manier ontstaat volgens VROM *"een heel lastige verhouding"*.

Zoektocht naar communicatiepartner

Zowel alle Duitse als de Nederlandse actoren geven aan dat het verschil in bestuurs- en planningssysteem het vaak moeilijk maakt inzicht te krijgen in de Duitse bestuurlijke bevoegdheden. Dit uit zich in het niet kunnen vinden van een Duitse equivalent (organisatie en persoon daarbinnen) om mee te kunnen communiceren: *"organisaties aan deze kant van de grens passen niet op organisaties aan de andere kant van de grens"* en *"het is voortdurend gissen hoe je in moet steken bij organisaties, beleid, personen, enz."* (SBB). Dit probleem manifesteert zich volgens SBB ook in het overleg in de werkgroep. Iedere actor praat daar met verschillende bevoegdheden en mandaten, zonder dat dat duidelijk is voor de leden van de werkgroep.

Geen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak

Door het Zweckverband en VROM wordt gewezen op het beperkte bestuurlijke draagvlak. Daarmee doelen beide actoren op de beperkte betrokkenheid van de leden van de adviescommissie bij het grenspark. Een van de laatste projecten (het oprichten van bezoekerscentra in het Duitse en Nederlandse gedeelte) is door het Zweckverband en SBB zelfs buiten de adviescommissie om gerealiseerd. De oorzaak van de geringe betrokkenheid bij bestuurders heeft volgens VROM vooral te maken met de vage doelstellingen die binnen het kader van het grenspark zijn geformuleerd (zie hiervoor 3.2.2).

SBB en het gewest vinden het ontbreken van maatschappelijk draagvlak in Nederland voor het grenspark een probleem. Het grenspark is niet bekend onder de Nederlandse bevolking en dat is enorm te betreuren: *"waar doen we het anders voor?"* (gewest). In Duitsland speelt dat probleem veel minder: *"in Duitsland is het geen papieren aangelegenheid, daar zie je borden, routes; de scholen en natuurclubs worden erbij betrokken"* (SBB).

3.2.2 Doelen en middelen

Nu bekend is welke problemen de verschillende actoren zien, wordt aandacht besteed aan de doelen en middelen die de actoren in willen zetten om de problemen op te lossen. Voor zover door de respondenten kon worden aangegeven, zijn bij ieder doel de middelen beschreven.

Van algemene doelen naar hernieuwde, fundamentele samenwerking

Volgens Art. 2, lid 1 van het traktaat *"verbinden de overeenkomstige partijen zich ertoe...het behoud te waarborgen van het natuurlijke landschap, alsmede de schoonheid, de wezenskenmerken en de verzorging en ordening daarvan, met inachtneming van belangen van economische, culturele en sociale aard."*

Alle betrokken actoren verwijzen naar deze algemeen geformuleerde verplichting en bestempelen dit als hoofddoel.

Om dit hoofddoel te realiseren is in de loop der jaren een aantal documenten opgesteld. Het gaat om de volgende stukken:

- Inventarisatie bestaande toestand (1980);
- Doelstellingenkader (1989);
- Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan (1994);
- Plan van Aanpak (1997).

De eerste twee stukken en het laatste zijn opgesteld door de adviescommissie. Het derde stuk is mede gefinancierd door het Uitvoeringsprogramma Interreg 1991-1993 en vastgesteld door de adviescommissie.

Hoewel de documenten uit respectievelijk 1980, 1989 en 1994 concrete doelen en maatregelen bevatten, worden deze niet door de betrokken actoren genoemd. Zo presenteert het Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan (1994) twee geografisch afgebakende 'detailplannen' met bijbehorende maatregelen. MURL en de provincie merken wel op dat die maatregelen wat te ambitieus zijn geformuleerd. Zijdellings wordt door het MURL het Doelstellingenkader uit 1989 genoemd, maar tegelijkertijd wordt de kanttekening gemaakt dat dit kader wel erg algemeen is.

LNV en VROM geven aan dat de doelen voor het grenspark teveel in algemene termen zijn weergegeven. Een duidelijke link naar concrete actie is volgens hen nooit gemaakt: *"het grenspark heeft altijd uitgeblonken in het formuleren van algemene doelstellingen en niet in concrete acties"* (VROM). LNV en VROM geven duidelijk te kennen geen heil te zien in een grenspark dat zich alleen bezighoudt met vage lijnen. In aansluiting hierop, wordt door alle actoren gewezen op de wens dat *"het nu eens tijd wordt om de schop in de grond te zetten"* (provincie).

In oktober 1997 werd het Plan van Aanpak gepresenteerd. LNV en VROM verklaarden in 1996 geen heil meer te zien in een grenspark zonder duidelijke doelstellingen. Het in kaart brengen van die doelstellingen zagen zij als taak van de lagere overheden in Nederland en Duitsland. VROM maakte de kanttekening dat ze niet hoopt terug te gaan naar een niveau van minder samenwerken: *"het is zelfs belachelijk in een Europa waarin we streven naar meer samenwerking"* en *"er gaat een ontzettend negatieve werking van uit"*. Ook de provincie, het gewest en SBB geven aan niet verder te willen met de grensoverschrijdende samenwerking in de situatie zoals die in 1996 bestond. Het Plan van Aanpak moet voor hen de sleutel zijn tot een hernieuwde, fundamentele samenwerking. Het plan met daarin opgenomen onder andere concrete projecten, fungeert als middel om het doel van hernieuwde, fundamentele samenwerking te realiseren. Het Maas-Swalm-Nette overleg moet volgens het gewest en het Zweckverband functioneren *"als kader waarbinnen wij concrete projecten kunnen oppakken...als dat kader wegvalt vrezen wij dat het veel moeilijker is om dan inderdaad die grensoverschrijdende projecten van de grond te krijgen en er Europese middelen voor te verkrijgen"* (gewest). Projecten zijn dan zowel eenmalig als jaarlijks terugkerend. Voorbeelden van eenmalige projecten zijn de realisatie van bezoekerscentra en de inrichting van natuurbelevingsgebieden (Groote Heide, Meinweg,

Krickenbeckerseen en gebieden langs de Swalm). Jaarlijks terugkerende projecten zijn een grensoverschrijdende boomplantdag en het uitgeven van een grensoverschrijdende activiteitenkalender.

De provincie ziet binnen het Plan van Aanpak een rol weggelegd voor koppeling met het WCL-beleid. Nadeel van het WCL-beleid is volgens de provincie dat het een beperkte looptijd heeft (1994-2001). Financiering vanuit deze beleidscategorie is daarom niet structureel.

Door het MURL, de Bezirksregierung, het Zweckverband, LNV, VROM, de provincie, SBB en het gewest worden naast de al genoemde middelen de volgende vermeld: constructief overleg en voldoende financiën en personeel. VROM en het gewest zien de middelen als een stimulans in het overleg: "*geld structureert*" (VROM).

Recreatieve versus natuur-doelen

VROM en de provincie stellen dat de Duitse actoren het grenspark duidelijk zien als toeristische ontwikkelingsmogelijkheid. De provincie vindt dat aan Duitse zijde de nadruk wordt gelegd op recreatieve aspecten in termen van wandelkaarten, brochures, activiteiten, boomplantdagen, etcetera. Zij vindt dat het zwaartepunt juist moet liggen in het realiseren van grensoverschrijdende ecologische structuren.

Vooraf voor de Provincie geldt dat van Duitse kant duidelijk moet worden ingezet op het nastreven van doelen op het gebied van natuur(bescherming) en minder op recreatieve doelen.

Volgens het MURL, de Bezirksregierung en het Zweckverband is het grenspark inderdaad een gebied dat kan en moet voorzien in recreatieve behoeften voor de inwoners van het Ruhrgebied. Jaarlijks recreëren ruim een miljoen Duitsers in het Duitse gedeelte van het grenspark. Het MURL en de Bezirksregierung geven aan dat in het verleden de aandacht lag bij recreatie ("*das war damals wichtiger wie der Natur- und Landschaftschutz*", Bezirksregierung), maar dat deze steeds meer verschuift in de richting van natuurbehoud ("*inzwischen ist man so weit daß man erkant hat man braucht beides, man muß einerzeits die Landschaft schutzen und entwickeln um dem Burger auch etwas bieten zu können und auf der andere Seite muß man da wo es möglich ist und wo die Natur nicht geschätigt wird den Burger die Landschaft zuwindig machen und erschliessen*", Bezirksregierung). In het Plan van Aanpak (1997) zijn zowel natuur- als recreatieve projecten opgenomen.

Duidelijke organisatie in Nederland en het hele grenspark

Vooraf het MURL, de Bezirksregierung en het Zweckverband stellen zich ten doel te komen tot meer duidelijkheid in de organisatie aan Nederlandse zijde. Volgens hen moet sprake zijn van één aanspreekpunt, dat projecten in voorbereiding en uitvoering kan trekken en een eigen budget heeft (MURL). Als dit doel verwezenlijkt wordt, kunnen van daaruit de overige problemen worden aangepakt. Zij zien in dat het initiatief daartoe in Nederlandse handen moet liggen middels het in het leven roepen van een Nederlands Zweckverband. In het ideale geval zou volgens de Duitse actoren een grensoverschrijdend Zweckverband tot stand moeten komen ("*optimal wäre es...ein gemeinsames Zweckverband zu machen*", Bezirksregierung).

Voor de Nederlandse actoren geldt dat duidelijkheid in de organisatie ook als doel gezien wordt: de coördinatie moet bij één organisatie worden ondergebracht. Om dit te bereiken is in ieder geval een apart budget nodig voor het grenspark. Het oprichten van een aparte organisatie aan Nederlandse kant past volgens LNV en de provincie niet in de Nederlandse bestuurscultuur. In Nederland wordt volgens hen zoveel mogelijk geprobeerd om verschillende taken bij één organisatie onder te brengen in plaats van het oprichten van "*weer een organisatie met slechts één taak*" (provincie).

3.3 Het interactiepatroon

In deze paragraaf wordt ingegaan op de interacties tussen de verschillende actoren in het beleidsnetwerk en de frequentie van de interacties tussen actoren.

Wie met wie?

Zoals al eerder werd vermeld, bestaat het beleidsnetwerk uit Duitse en Nederlandse actoren van zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau (verticale dimensie). De actoren zijn allen overheden. Dat betekent dat in de horizontale dimensie weinig belangen wordt het netwerk dus gekenmerkt door eenzijdigheid.

Ter voorbereiding van vergaderingen van de werkgroep en de adviescommissie overleggen het MURL en de Provincie regelmatig. SBB heeft op uitvoeringsniveau te maken met verschillende organisaties aan Duitse kant: Kreis Viersen, het Zweckverband en het Staatliches Forstamt (de Duitse tegenhanger van SBB). Het contact met het Zweckverband richt zich met name op recreatie en voorlichting.

Het gewest heeft vanuit de werkgroep verdere contacten ontwikkeld met het Zweckverband, de Kreisen Viersen, Kleve en Heinsberg en met de Nederlandse gemeenten die deel uitmaken van het gewest Midden-Limburg. Met deze actoren is bilateraal gewerkt aan het uitvoeren van projecten (bezoekerscentra, etc.). Deze contacten zijn ontstaan in Maas-Swalm-Nette-verband.

Het MURL, de Bezirksregierung, LNV en VROM hebben ook buiten de Werkgroep grensoverschrijdende contacten, maar deze staan los van het grenspark. Een voorbeeld hiervan is Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, Subcommissie Zuid. Hier worden in algemene termen de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening en economie besproken. Aan natuur en landschap wordt vrijwel geen aandacht besteed

Frequentie

In het traktaat is neergelegd om minstens tweemaal per jaar bij elkaar te komen (Art. 3, lid 2). De leden van zowel de Adviescommissie als de werkgroep zijn enthousiast van start gegaan. Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig zijn vooral de werkgroep, maar ook de Adviescommissie meer dan de afgesproken twee keer per jaar bij elkaar gekomen. Vanaf halverwege de jaren tachtig tot begin van de jaren negentig kwamen de Adviescommissie en de werkgroep gemiddeld twee keer per jaar bijeen. In 1995 heeft noch de werkgroep, noch de Adviescommissie vergaderd. In 1996 is op initiatief van LNV en de provincie de werkgroep bij elkaar geroepen. Het grenspark bestond

toen 20 jaar: "*Tijd voor een herbezinning*" (LNV). Dat jaar is drie keer vergaderd: besloten werd dat een Plan van Aanpak zou worden gemaakt, waarin voorstellen worden opgenomen over uit te voeren projecten. In 1997 is vijf keer vergaderd. Waarom LNV juist op dit moment naar voren is getreden als stimulator van het Maas-Swalm-Nette-overleg, is een samenloop van omstandigheden. Het 20-jarige bestaan van Maas-Swalm-Nette heeft een aantal Nederlandse participanten in het grenspark stil doen staan bij de daadwerkelijke meerwaarde van de grensoverschrijdende samenwerking. Hiernaast is LNV gestart met een herbezinning op internationale taken, waardoor de aandacht ook naar Maas-Swalm-Nette uitging.

De frequentie van de contacten die SBB, Kreis Viersen, het Zweckverband, en het Staatliches Forstamt hebben is afhankelijk van de activiteit die gezamenlijk wordt aangegaan (bij bijvoorbeeld een grensoverschrijdende boomplantedag kan dat wekelijks zijn). Dit geldt ook voor de samenwerking tussen het gewest en de Duitse actoren. Omdat de grensoverschrijdende projecten nu op zijn genomen in het Plan van Aanpak (1997), zullen de activiteiten die buiten het Maas-Swalm-Nette-verband om werden gerealiseerd voortaan wel in het kader van het grenspark worden uitgevoerd.

Het MURL, de Bezirksregierung, LNV en VROM ontmoeten elkaar (naast de bijeenkomsten ten behoeve van het grenspark) twee à drie keer per jaar.

3.4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten

Tenslotte zal worden ingegaan op de verschillende configuraties die binnen deze casus te onderscheiden zijn. Een gedetailleerdere evaluatie van het samenwerkingsproces komt aan bod in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk zal een aantal criteria genoemd worden waaraan een succesvol verlopend grensoverschrijdende beleidsproces moet voldoen. In dat licht wordt een vergelijking gemaakt tussen de drie casus.

Nu de werkelijkheidsdefinities en het interactiepatroon langs empirische weg zijn gereconstrueerd, is het de vraag welke configuraties zich binnen het beleidsnetwerk aftekenen. Het grenspark bestaat ondertussen twintig jaar en dat heeft ervoor gezorgd dat de verschillende actoren een gezamenlijk verleden hebben op kunnen bouwen. Het valt dan ook op dat de actoren in de cognitieve dimensie in grote lijnen overeenkomstige problemen ervaren. Toch kunnen wel enkele verschillen worden waargenomen. In hoofdpunten kunnen actoren het met elkaar eens zijn, maar er ontstaat geen duidelijke gezamenlijke probleemdefinitie. Dat is het gevolg van een verschil in nadruk op een bepaald probleem. In de werkelijkheidsdefinities ten aanzien van de problemen wordt een verschillend accent gelegd. De Duitse actoren leggen de nadruk op het feit dat er in Nederland geen tegenhanger van het Zweckverband bestaat dat kan voorzien in een aanspreek- en coördinatiepunt. Zolang dat niet gerealiseerd is, worden volgens de Duitse actoren andere problemen niet opgelost. De Nederlandse actoren stemmen in met dit probleem, maar leggen het zwaartepunt bij de fysieke problemen (de 'ver-thema's').

De werkelijkheidsdefinities op het gebied van doelen en middelen waren op één punt verschillend. De Duitse actoren zetten meer in op recreatieve activiteiten, terwijl de Nederlandse actoren meer de nadruk op natuurbescherming wilden leggen.

In het laatst verschenen document van de Adviescommissie is geprobeerd de verschillende werkelijkheidsdefinities aan te pakken:

Binnen het beleidsnetwerk bestaan dus een aantal verschillen tussen de werkelijkheidsdefinities van de betrokken actoren. Een eerste verschil bestaat in het benadrukken van hetzij de onduidelijkheid in de Nederlandse structuur, hetzij de fysieke problemen in het grenspark. Een tweede verschil betreft het inzetten van enerzijds recreatieve en anderzijds natuurbeschermingsdoelstellingen. Voor zowel het eerste als het tweede verschil geldt dat er een onderscheid zit in de Duitse actoren en de Nederlandse actoren. De Duitse actoren beschouwen de organisatiestructuur als belangrijkste probleem en probeerden recreatieve doelstellingen te realiseren. De Nederlandse actoren leggen het zwaartepunt bij de fysieke problemen en willen in het grenspark vooral natuurbeschermingsdoelstellingen realiseren. Het eerste sociale aggregaat omvat alle Duitse actoren. De vraag is of dat toeval is. Een verklaring kan gezocht worden in de context van waaruit wordt geredeneerd. In Duitsland bestaat al een trekker van het grenspark, namelijk het Zweckverband. Deze organisatie was al langer belast met het coördineren en uitvoeren van taken betreffende het Duitse gedeelte. In 1976 is het grenspark opgericht, daarvoor bestond in Duitsland reeds het Naturpark Schwalm-Nette waarvoor het Zweckverband de coördinatie en uitvoerder was. Uitbreiding van het Naturpark aan Nederlandse kant, betekende voor het Zweckverband een extra taak die gemakkelijk kon worden ingepast. In Nederland zou een heel nieuw orgaan moeten worden opgericht en werd na ondertekening van het traktaat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het grenspark plotseling in handen gegeven van regionale en lokale overheden. Dit zonder extra geld ter beschikking te stellen. Overigens wijst een verschil in nadruk op het ene dan wel het andere aspect niet op een absoluut verschil.

Voor 1996 was sprake van twee sociale aggregaten: in principe vond er wel interactie plaats, maar door de verschillen in werkelijkheidsdefinitie is er tot 1994 niets structureels van de grond gekomen.

Met het verschijnen van het Plan van Aanpak komen de twee sociale aggregaten op papier samen tot één configuratie. Het is natuurlijk de vraag of het plan de in het verleden ontstane verschillen kan doen verdwijnen.

Vermeldenswaard ook de potentiële configuratie die leek te ontstaan vanuit enkele actoren die in de Werkgroep zitten. Door het beperkte bestuurlijke draagvlak vanuit de Adviescommissie zijn met name door het Zweckverband en SBB onder elkaar afspraken gemaakt om activiteiten te organiseren.

4 De casus Bargerveen/Bourtangermoor

Voor de opzet van het hoofdstuk wordt verwezen naar pagina 39 en 40. Hier wordt de indeling voor de hoofdstukken 3, 4 en 5 uiteengezet. Deze is voor alle drie de hoofdstukken hetzelfde.

4.1 Gebiedsbeschrijving

4.1.1 Landschappelijke kenmerken

In het onderzoek is voornamelijk het ruimtegebruik van belang. Omdat abiotische factoren, zoals fysisch-geografische kenmerken en bodem, richting geven aan het ruimtegebruik, wordt hier eerst kort op ingegaan.

Fysisch-geografische kenmerken

Voor het beschrijven van de landschappelijke kenmerken van het gebied is aandacht voor de ontstaansgeschiedenis van het landschap in dit geval essentieel. Dit heeft te maken met het type gebied: een voormalig hoogveencomplex. Het onderzoeksgebied maakt deel uit van het vroegere Bourtangermoor: een enorm hoogveencomplex van oorspronkelijk 160.000 ha. In kader 4 wordt ingegaan op het verschijnsel hoogveen.

Het hoogveengebied strekte zich uit van Noordwest-Duitsland tot het oostelijk deel van Groningen en Drenthe. Tussen de Hondsrug en het pleistoceen van Groningen ontstond een bassin, de zogenaamde Hunzelaagte. Het bassin is een restant van een smeltwaterdal dat werd gevormd toen omstreeks de laatste fase van het Saliën-landijs in Oost-Groningen tot stilstand kwam (Elerie, 1989a). Destijds was het Bourtangermoor één van de grootste aaneengesloten hoogveengebieden van West-Europa. Het vormde een natuurlijke barrière in de vorm van een moeras tussen Duitsland en Nederland (SBB Drenthe-Zuid, 1996), zeker gezien het hoge watergehalte in natuurlijke staat van 80 tot 90%. Waarschijnlijk is die natuurlijke staat behouden gebleven tot de late Middeleeuwen. Daarna, vanaf de vijftiende en zestiende eeuw, zijn nederzettingen (zoals Schoonebeek) langs het veen gesticht en is op kleine schaal met de ontginning aan de veenranden begonnen. Vooral de redelijk ontwaterde delen werden als weiden in gebruik genomen. In de zeventiende eeuw is een begin gemaakt met de veenboekweit-cultuur. Deze activiteit heeft onder meer de bovenste veenlaag doen verdwijnen en voor aanzienlijke inklinking gezorgd. Omstreeks halverwege de negentiende eeuw is in de meeste veengebieden een begin gemaakt met de groot-schalige ontginning van het veen voor turfwinning (Van der Haer, 1989). Door de toenmalige veen- en waterschappen zijn kanalen en wijken gegraven om het hoogveen te ontwateren en op deze manier voor ontginning geschikt te maken. In het Duitse en Nederlandse gedeelte van het onderzoeksgebied is pas rond 1900 een begin gemaakt met de veenontginning. De reden hiervoor zit in de afgelegen ligging van het gebied.

Aan Nederlandse kant is een aantal Duitse koloniën gesticht. Het gaat om Zwartemeer, Barger-Compascuum en Nieuw-Schoonebeek. Dit is gebeurd aan het einde van de achttiende en begin van de negentiende eeuw. In de eerste twee gebieden hebben zich uit Duitsland afkomstige keuterboeren en landarbeiders gevestigd die zich hebben toegelegd op het verbouwen van veenboekweit. Later zijn deze gebieden in het verveningsproces opgeslokt. Nieuw-Schoonebeek is ook van oorsprong een boekweit-kolonie, maar heeft zich ontwikkeld tot een agrarische gemeenschap (Elerie, 1989b).

Veen bestaat uit opeengestapelde lagen van afgestorven plantenresten die goed bewaard zijn gebleven. Het is eigenlijk een sponzige laag die onder een levende bovenlaag ligt. Die sponzige laag kan meters dik worden en elk jaar met een millimeter aangroeien. Van hoogveen is sprake wanneer de ligging van het veen dermate hoog is, dat regen de enige watertoevoer is (van laagveen wordt gesproken als het veen water uit de omgeving gebruikt). Hoogvenen gedijen het beste in een gematigd klimaat met jaarlijks meer dan 750 mm regen en niet te droge zomers. Het regenwater wordt opgezogen door veenmossen, die het als een spons vasthouden. Vaak kan onder hoogveen laagveen worden aangetroffen. In het verleden hebben plantenresten zich dan zo opgehoopt, dat ze op een gegeven moment boven de grondwaterspiegel uitgroeiden. Veenmossen hebben de waterverzorging in een dergelijke situatie overgenomen (SBB Drenthe-Zuid, 1996). Hoogvenen herbergen bepaalde diersoorten; het gaat vooral om vlinders, libellen, heikikkers, adders en korhoenders. Veel van de voorkomende diersoorten hebben zich dermate aan de omstandigheden aangepast, dat ze in geen enkel ander biotoop kunnen overleven. De belangrijkste plantensoort is het reeds genoemde veenmos (Horlitz en De Vries, 1995).

Kader 4: Het verschijnsel hoogveen

Bodem

Het gebied bestaat grotendeels uit veengronden en moerige gronden (Landkreis Emsland, 1990; Provincie Drenthe, 1990). Omdat na de IJstijd op lagere en hogere plaatsen het waterpeil stagneerde, ontstond een bodemprofiel met een hoog gehalte aan organisch materiaal. Het verschil tussen veengrond en moerige grond is dat veengrond meer organisch materiaal bevat; moerige gronden hebben humusrijke boven- of tussenlagen en vormen de overgang van veengronden naar zandgronden (Provincie Drenthe, 1990). Waar het veen afgegraven is, bestaat de bodem uit zand.

Het huidige ruimtegebruik

De laatste eeuw heeft het gebied een enorme verandering ondergaan, zoals al uit de beschrijving van de fysisch geografische kenmerken is gebleken. Op geografische kaarten rond 1840 bijvoorbeeld, is het gebied in Zuidoost-Drenthe nauwelijks ingetekend. Nog geen eeuw later domineren rechtlijnige patronen van wijken en sloten de kaart. Van het Nederlandse gedeelte werd verwacht dat gedurende de gehele twintigste eeuw turf kon worden gestoken. Al in 1950 bleek echter dat het grootste gedeelte van het veen was afgegraven (SBB en Waterschap 't Suydevelt, 1997).

Het afgraven van veen komt momenteel in het Nederlandse gedeelte niet meer voor. In het Duitse gedeelte wordt nog volop veen afgegraven. De meeste afgegraven percelen zijn in intensief agrarisch gebruik. Het gaat in beide landen voornamelijk om de verbouw van maïs en aardappelen. In Nederland ligt het 2000 ha grote na-

tuurgebied en hoogveenreservaat Bargerveen dat wordt beheerd door SBB Drenthe/Groningen. Het terrein is op te delen in drie gebieden: het Meerstalblok (een meerstal is een voormalig meer) in het noorden en het Schoonebeekerveld in het zuiden. Daartussen ligt het Amsterdamsche Veld. Het Bargerveen is een belangrijke verblijfplaats voor vogels. In de winter zijn er bijvoorbeeld kleine en wilde zwanen, verschillende soorten ganzen, wintertalingen en pijlstaarteenden te vinden. Ook bezit het hoogveenreservaat meer dan de helft van de Nederlandse populatie grauwe klauwieren. Andere zeldzame dieren die voorkomen zijn adder, hazelworm, levendbarende hagedis, heikikker en steenmarter. Bovendien herbergt het gebied dertig soorten libellen en zesentwintig soorten dagvlinders. Hiernaast kent het Bargerveen een enorme plantenrijkdom; in dat opzicht geldt het als rijkste hoogveengebied in Europa (SBB en Waterschap 't Suydevelt, 1997). Karakteristieke soorten zijn onder andere, naast de veenmossen, beenbreek, lavendelheide, veenbes en zonnedauw.

4.1.2 Beleidsnetwerk

De betrokken actoren met betrekking tot Bargerveen/Bourtangermoor ontmoeten elkaar over het algemeen op twee manieren. Ten eerste zijn er de actoren die elkaar tegenkomen in de bijeenkomsten van de internationale begeleidingsgroep (zie 4.1.3). Ten tweede gaat het om de actoren die elkaar treffen in het kader van de Nieuwe Hanze Interregio (NHI, zie 4.1.3) en meer specifiek in de werkgroep milieu. In het eerste geval gaat het om vertegenwoordigers van nationaal, regionaal en lokaal niveau van zowel uitvoerende als beleidsmakende instanties. Uit de interviews is gebleken dat de meeste actoren jarenlange ervaring hebben opgedaan met betrekking tot bescherming van veenlandschappen.

De Duitse actoren in de internationale begeleidingsgroep zijn de volgende:

- *Nationaal*: Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung. Dit is een onderzoeksinstituut, dat zich van overheidswege vanouds bezighoudt met bodemonderzoek; Staatliche Moorerwaltung. Zij houden zich bezig met de ontginning van veenlandschappen, maar in de toekomst zal het accent steeds meer op de bescherming komen te liggen.
- *Regionaal*: Bezirksregierung Weser-Ems. Deze overheid geeft uitvoering aan de plannen van het nationale Bundesland-niveau en produceert tevens zelf plannen voor het gebied dat het Regierungsbezirk beslaat.
- *Lokaal*: Landkreis Emsland (Amt für Wasserwirtschaft, Amt für Regionalplanung und Landschaftspflege). Dit orgaan is een verzameling van gemeenten binnen de Bezirksregierung.

De Bezirksregierung Weser-Ems is een beleidsmakende actor. Ook de Landkreis Emsland is een beleidsmaker, maar voert ook beleid van hogere overheden uit. De andere actoren hebben voornamelijk een beleidsuitvoerende taak.

Vanuit Nederland gaat het in de internationale begeleidingsgroep om de volgende actoren:

- *Nationaal*: Ministerie van LNV (Directie Noord) en Staatsbosbeheer(SBB)-centraal.

- *Regionaal*: provincie Drenthe, Dienst Landelijk Gebied Drenthe (DLG Drenthe).
- *Lokaal*: SBB Drenthe Zuid, Waterschap 't Suydevelt.
- Hiernaast neemt de projectleider van het hydrologisch onderzoek deel in de begeleidingsgroep; deze is werkzaam bij het DLO-Staring Centrum (Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied).

LNV en de provincie zijn aan Nederlandse zijde de beleidsmakers, de andere actoren zijn uitvoerende instanties.

In de werkgroep milieu van de NHI zijn aan Duitse zijde de volgende beleidsmakende organisaties vertegenwoordigd:

- *Nationaal*: Niedersachsiches Umweltministerium. Dit is het Ministerie van Milieu van de deelstaat.
- *Regionaal*: Freie Hansestadt Bremen, Bezirksregierung Weser-Ems.

Nederland kent in de werkgroep milieu de volgende vertegenwoordigers:

- *Regionaal*: provincie Drenthe, provincie Groningen, provincie Overijssel, provincie Friesland.

Institutionalisering

De betrokken actoren hebben allen te kennen gegeven de intentie te hebben grensoverschrijdend samen te werken. Dit heeft geresulteerd in het daadwerkelijk bij elkaar komen van Duitse en Nederlandse actoren. De samenwerking met betrekking tot Bargerveen/Bourtangermoor is voor de begeleidingsgroep niet vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst en geschiedt op basis van vrijwilligheid. De samenwerking in NHI-verband is ook basis van vrijwilligheid. Gesteld kan worden dat de samenwerking in ieder geval in de voorbereidingsfase zit. Concrete plannen voor grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid zijn nog niet op tafel gekomen.

4.1.3 Institutioneel kader

Achtereenvolgens zal de Duitse, Nederlandse en grensoverschrijdende bestuurlijke en beleidsmatige context besproken worden. Met de bestuurlijke context wordt bedoeld op de verschillende overheidslagen en/of bestuursorganen die in het gebied te vinden zijn. Bij de beleidsmatige context gaat het om het beleid en de regelingen op het terrein van natuur en landschap die momenteel gelden voor het gebied dat de casus beslaat.

Duitsland

Aan Duitse zijde ligt het gebied in de deelstaat Niedersachsen, het Regierungsbezirk Weser-Ems, de Landkreis Emsland en de Kreis Twist. In het Regionales Raumordnungsprogramm van de Landkreis Emsland (1990) wordt het gebied in de eerste plaats bestempeld als 'Gebiet mit besondere Bedeutung für die Landwirtschaft', dat wil zeggen een gebied met bijzondere betekenis voor de landbouw: hier is landbouw richtinggevend en andere activiteiten moeten hiermee te verenigen zijn. Ten tweede is het gebied aangewezen als 'Vorranggebiet für Rohstoffgewinnung', met andere

woorden als voorrangsg gebied voor grondstofwinning: in dit geval is grondstofwinning richtinggevend en andere activiteiten moeten zich hieraan aanpassen.

Het is de bedoeling dat de terreinen waar nu nog veen wordt gewonnen, op worden genomen in het Moorenschutzprogramm van Niedersachsen. Dit is een plan ter bescherming van veengebieden als natuurgebied, eventueel in combinatie met recreatieve doeleinden. Dit zal zeker niet op korte termijn (binnen vijf jaar) gebeuren.

Nederland

In Nederland ligt het gebied in de provincie Drenthe en de gemeente Emmen. Het Bargerveen en omgeving is opgenomen in de EHS van het NBP (LNV, 1990) als "*kerngebied met in (inter)nationaal opzicht belangrijke duurzaam te behouden ecosystemen*". Tevens wordt in het plan een te ontwikkelen of te versterken ecologische verbindingzone over de Duits-Nederlandse grens aangegeven. Het NBP wordt in de planperiode (acht jaar) voor een deel uitgevoerd middels projecten. Binnen deze projecten wordt een onderscheid gemaakt in per regio ingedeelde projecten en thematische projecten. Voor het Bargerveen is het regionale project 'Regeneratie Hoogvenen' van belang. Het doel van het project is het veiligstellen van de duurzaamheid van alle Nederlandse hoogveenkernen op de hoge zandgronden en tevens de veenvorming (weer) op gang te krijgen (LNV, 1990). Voor het uitvoeren van de projecten en het beheren van het kerngebied wordt een gebiedsvisie opgesteld. Om tot een gebiedsvisie te komen is volgens LNV ecohydrologisch onderzoek nodig dat moet aangeven hoe inrichtingswerkzaamheden en natuurontwikkeling de duurzaamheid van de hoogveenkernen kan verbeteren. Naast het 'Regeneratie Hoogvenen'-project, is het Bargerveen opgenomen in het thematische project 'Grensoverschrijdende Natuurgebieden'. Het is de bedoeling om een aantal grensoverschrijdende natuurgebieden te realiseren, waarmee aansluiting kan worden gevonden bij beleid gericht op het creëren van een (internationale) ecologische hoofdstructuur.

In het streekplan van de provincie Drenthe (Provincie Drenthe, 1990) valt het gebied onder 'landelijk gebied zone 1', 'landelijk gebied zone 2' en 'landelijk gebied zone 6'. Voor zone 1 staat de uitoefening van landbouw op bedrijfseconomische grondslag voorop en wordt recreatief medegebruik bevorderd. Recreatie mag echter niet de landbouwkundige hoofdfunctie aantasten. In zone 2 staat de uitoefening van grondgebonden landbouw op bedrijfseconomische grondslag voorop. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar instandhouding van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Binnen zone 6 staan zowel behoud, herstel als ontwikkeling van natuurwaarden voorop. Andere doeleinden moeten verenigbaar zijn of in dienst staan van de natuurdoelstelling (Provincie Drenthe, 1990). Het Bargerveen valt in zijn geheel binnen zone 6. Daarmee volgt de provincie de lijn van het NBP, waarin het Bargerveen als kerngebied is aangewezen. In het westen wordt het Bargerveen omsloten door een zone 1 gebied en in het zuiden door een zone 2 gebied. Een gedeelte van het zone 2 gebied in het zuiden wordt aangewezen als aardoliewingebied.

Het Bargerveen is door SBB Drenthe/Groningen aangemerkt als hoogveenreservaat. Vooral nog is dit een aanduiding van het type reservaat. Voor 66 van de 2000 ha heeft het gebied de status van staatsnatuurmonument krachtens de Natuurbescher-

mingswet. Voor de overige hectaren is de aanvraag van deze status in behandeling (verwacht wordt dat dit rond het jaar 2000 gereed zal zijn).

Grensoverschrijdend

Het gebied Bargerveen/Bourtangermoor maakt deel uit van de Eems-Dollard-regio. Deze regio omvat de Landkreise Aurich, Emsland, Leer en Wittmund en de Kreisfreie Stadt Emden aan Duitse zijde en de provincies Groningen en Drenthe aan Nederlandse zijde. De Eems-Dollard regio is op dit moment niet bezig met het gebied Bargerveen/Bourtangermoor. Een aantal internationale regelingen zijn van toepassing op het Nederlandse gedeelte van het gebied. Het Nederlandse hoogveenreservaat heeft sinds 1990 een zogenaamde wetland-status op basis van de Conventie van Ramsar en wordt krachtens de Vogelrichtlijn van de Europese Unie (Richtlijn 79/409/EG) aangemerkt als vogelbeschermingszone.

Naast de Eems-Dollard-regio, valt Bargerveen/Bourtangermoor onder de Nieuwe Hanze Interregio (NHI). De NHI is in 1994 opgericht en beslaat de Duitse deelstaten Niedersachsen en Bremen en de Nederlandse provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel. Deze samenwerking heeft als doel de invloed van de regio binnen de Europese Unie te vergroten. De NHI heeft een aantal Werkgroepen die de aandachtsvelden van het samenwerkingsverband aangeven. Het gaat om de werkgroepen arbeidsmarkt & sociale zaken, onderzoek & ontwikkeling, cultuur, milieu, economie en Europa-strategie. In de werkgroep milieu staat het gebied Bargerveen/Bourtangermoor op de agenda (NHI, jaarverslag 1996/1997). In opdracht van de NHI is in 1995 het onderzoek 'Karakteristieke grootschalige ecosystemen in het gebied van de Nieuwe Hanze Interregio' uitgekomen. Het onderzoek bestond uit een analyse van de toestand van natuur en landschap en de juridische en bestuurlijke aspecten van natuurbescherming aan beide zijden van de grens, het ontwikkelen van een grensoverschrijdende natuurbeschermingsstrategie en het geven van concrete voorstellen voor projecten en initiatieven (Horlitz en De Vries, 1995). Met de uitkomst van het onderzoeksrapport wil de NHI een eerste stap zetten op weg naar de realisering van een Europees natuurnetwerk (EECONET). Het rapport wijst een aantal voor het gebied kenmerkende biotopen aan die een bijdrage kunnen leveren aan een Europees natuurnetwerk. Een van die biotopen is het hoogveen, dat vroeger in het gebied van de NHI landschapsbepalend was en grote samenhangende oppervlakten besloeg. In figuur 8 is te zien dat dit landschapsbepalende biotoop voor een groot deel is verdwenen.

In NHI-verband is het gebied Bargerveen/Bourtangermoor onderwerp van discussie in de werkgroep milieu. Naast het NHI-onderzoek (Karakteristieke grootschalige ecosystemen in het gebied van de NHI) is in 1992 door het Staring Centrum in opdracht van LNV een onderzoek gestart naar het hydrologisch systeem in en rond het Bargerveen. Het Bargerveen is een van de laatste hoogvenen in Nederland en het enige dat grote potentie heeft om zich voor een gedeelte zelf te ontwikkelen. Het doel van het onderzoek is *"te komen tot een kwantificering van de invloed van diverse hydrologische ingrepen of inrichtings- en beheersmaatregelen in de omgeving van het hoogveenreservaat Bargerveen en in het hoogveenreservaat zelf, op de kansen voor een gunstige ontwikkeling naar een duurzaam hoogveen-ecosysteem"* (Projectvoorstel modelstudie waterhuishouding 'Bargerveen', 1992). Uiteindelijk moet

het onderzoek uitwijzen waar en op welke manier het Bargerveen beschermd kan worden. De opdracht hiervoor is deels door het Ministerie van LNV-Directie Noord, deels door SBB-centraal gegeven. Toen na een jaar bleek dat de bescherming van het Bargerveen maatregelen in het aangrenzende Duitsland vereiste, is rond het onderzoek in 1993 een internationale begeleidingsgroep opgezet. Daarmee is voor het eerst vorm gegeven aan de grensoverschrijdende samenwerking in het gebied. Vanaf 1994 heeft het gebied ook binnen NHI-verband aandacht gekregen. Door de NHI is besloten om de ontwikkelingen binnen de internationale begeleidingsgroep rond het Bargerveen/Bourtangermoor te blijven volgen.

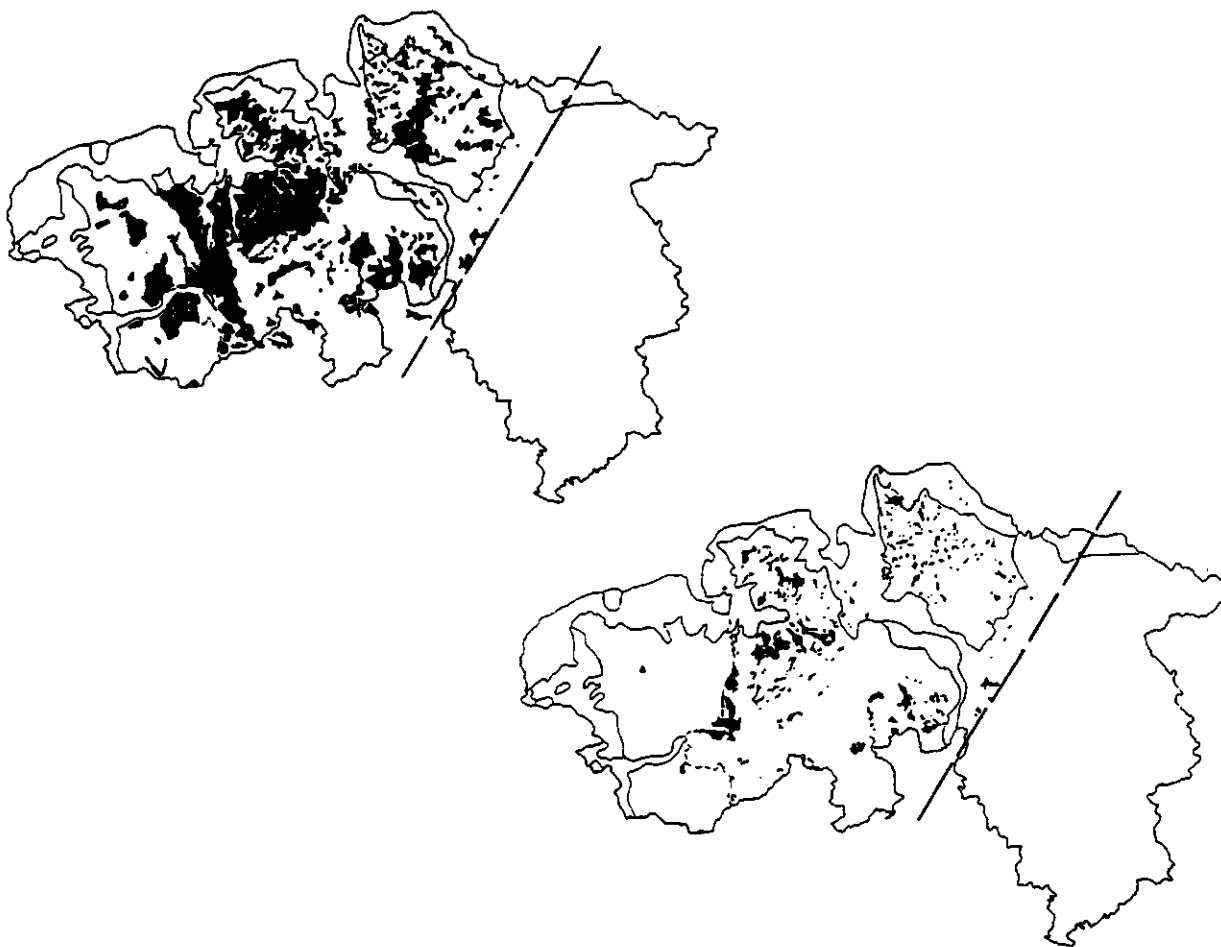


Fig. 8 Oorspronkelijke en huidige hoogveenverspreiding in het gebied van de Nieuwe Hanze Interregio

Hoogvenen zijn in Midden-Europa een van de meest bedreigde biotopen en worden daarom in Europees verband beschermd. De oorzaken van bedreiging liggen in turfwinning en ontginning, verdroging en toename van de voedselrijkdom (Horlitz en De Vries, 1995). Het gebied Bargerveen/Bourtangermoor wordt in dat verband door

de NHI aangewezen als 'prioritair zoekgebied voor de ontwikkeling van grote eenheden natuur en landschap'.

4.2 Werkelijkheidsdefinities

De cognitieve dimensie bestaat uit de werkelijkheidsdefinitie van problemen en de keuze voor de inzet van doelen en middelen.

4.2.1 Problemen

De problemen in het gebied zoals die door de actoren gepercipieerd worden, concentreren zich rond het conflicterend ruimtegebruik.

Conflicterend ruimtegebruik

Door de betrokken actoren wordt het conflicterend ruimtegebruik in het gebied als belangrijkste probleem gezien. De Nederlandse actoren willen het hoogveenreservaat Bargerveen beschermen en ontwikkelen. Hiervoor vinden zij een hoge waterstand in het aangrenzende Duitse gebied noodzakelijk. Aan Duitse kant is sprake van intensief agrarisch grondgebruik (voornamelijk aardappelen en maïs), wat juist een lage waterstand vereist. Het lage peil ontregelt de waterhuishouding die wenselijk is voor het voortbestaan van het hoogveenreservaat Bargerveen (Bezirksregierung Weser-Ems, Landkreis Emsland, LNV, provincie Drenthe, SBB-centraal, DLG Drenthe). Door een aantal Nederlandse actoren (LNV, DLG Drenthe, SBB-centraal) wordt opgemerkt dat het waterpeil voor de landbouw in Duitsland tot twee meter lager ligt dan in Nederland de gewoonte is. Dat heeft volgens hen te maken met de angst aan Duitse zijde het gebied niet meer voor landbouw te kunnen gebruiken indien het waterpeil te hoog is. Dit wordt bevestigd door de Bezirksregierung en de Landkreis Emsland.

Als gesproken wordt over het beschermen van het Bargerveen, is het natuurlijk ook de vraag waarom deze wens er is. Aan Nederlandse zijde bestaat hiervoor een aantal argumenten. Een eerste argument is gelegen in de bijzondere kenmerken van het terrein. Binnen Nederland is het volgens LNV, de provincie, SBB en DLG-Drenthe één van de meest waardevolle hoogveengebieden. In het Bargerveen zitten stukken waar nog sprake is van actieve hoogveenvorming. Vegetatiekundig gezien is dat één van de allerlaatste plaatsen in Nederland. Met name de omstandigheden maken het Bargerveen uniek: het veen bevindt zich bovenop, in plaats van in veenputten en het aanwezig zijn van een dikke laag zwartveen garandeert goede regeneratiemogelijkheden (DLG Drenthe, LNV en SBB). Bovendien bestrijkt het Bargerveen in vergelijking tot andere gebieden met dezelfde flora en fauna een grote oppervlakte: *"de kans is daarom groot dat een zelfstandig systeem ontwikkeld kan worden"* (provincie Drenthe). Binnen Nederland heeft het voortbestaan van het Bargerveen om bovengenoemde reden prioriteit gekregen. In de tweede plaats heeft het Bargerveen een Europese wetland-status: *"daar kunnen Nederlandse en Duitse autoriteiten niet omheen"* (DLG Drenthe). Ook LNV en SBB noemen dit argument. Ten derde is de provincie Drenthe van mening dat *"aan mensen moet worden getoond wat veen is en hoe het eruit kan zien"*.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de Duitse actoren een andere natuur en een ander landschap voor ogen hebben dan de Nederlandse actoren. Dat verschil in natuur en landschap vormt een bedreiging voor de natuur zoals die in Nederland door de Nederlandse actor gewenst wordt.

4.2.2 Doelen en middelen

De doelen die door de actoren worden genoemd variëren van het tegengaan van de bedreiging van het Bargerveen en het komen tot een Euregio-project tot het uitwisselen van fysische gegevens.

Geen bedreiging van het hoogveenreservaat Bargerveen

Voor de Nederlandse actoren heeft het oplossen van boven beschreven probleem prioriteit. DLG Drenthe meldt dat "*Nederland hier hoog op ingestoken heeft*". In Duitsland wordt het probleem erkend en bestaat de bereidheid eventuele maatregelen te ondersteunen. De Bezirksregierung zegt actief mee te willen werken aan een oplossing voor bescherming van het Nederlandse veengebied. De Landkreis Emsland laat het initiatief aan Nederland, maar verklaart te doen wat in haar macht ligt om het Bargerveen te beschermen. Volgens de vertegenwoordigers van de Landkreis is het probleem in eerste instantie een Nederlandse aangelegenheid. De provincie Drenthe formuleert "*twee doellijnen*": een hydrologische en een ecologische. De hydrologische doellijn houdt in dat voor het beschermen en ontwikkelen van het Bargerveen bepaalde hydrologische omstandigheden in de omgeving nodig zijn. Het water in de zandondergrond moet namelijk zo hoog mogelijk staan, in ieder geval tot de onderkant van het veen. In ecologisch opzicht is het de bedoeling dat de rand van het veengebied zodanig benut kan worden, dat flora en fauna die gedeeltelijk het veen gebruiken ook daarbuiten een leefomgeving kunnen vinden. Hiermee kan volgens de provincie Drenthe de samenwerking ook voor de Duitse actoren aantrekkelijk zijn.

In aansluiting op de twee doellijnen geeft de provincie Drenthe een aantal middelen aan. In de hydrologische zin zijn gedifferentieerd peilbeheer en het creëren van een bufferzone in Duitsland langs de oostkant van het Bargerveen een middel. Door een bufferzone kan een geleidelijke overgang plaatsvinden van de lage waterstand, die nodig is voor het Duitse landbouwgebied en een hoge waterstand die vereist is voor het beschermen en ontwikkelen van het Bargerveen. Wat betreft de ecologische doellijn moet volgens de provincie landinrichting als middel worden ingezet. Laag gelegen landbouwgronden zouden uit productie moeten worden genomen, zodat het gemiddelde waterpeil omhoog gaat. De hoger gelegen landbouwgronden zouden dan extensief benut moeten worden. Ook LNV Directie Noord, SBB-centraal en de Bezirksregierung Weser-Ems zien het creëren van een bufferzone als middel. De Landkreis Emsland is hierover wat gereserveerd. Het realiseren van een bufferzone zou namelijk betekenen dat grond van agrariërs in de gemeente Twist moet worden gekocht. Zij zijn volgens de Landkreis emotioneel erg met de grond verbonden en dat zou eventuele aankoop in de weg kunnen staan. Veel agrariërs hebben na tientallen jaren een redelijk bestaan op kunnen bouwen en zijn niet van plan dat prijs te geven. Alle betrokken actoren zijn hiervan op de hoogte. De weerstand van de agrariërs geldt ook voor het inzetten van het middel van beheersovereenkomsten.

De agrariërs beschouwen dat ook als een inbreuk op hun zorgvuldig gecultiveerde en bewerkte eigendom (Bezirksregierung). Een aantal Nederlandse actoren (provincie Drenthe, LNV) zien voor de Bezirksregierung Weser-Ems de rol weggelegd de Landkreis ertoe te bewegen de agrariërs in het gebied hun land af te staan voor het creëren van een bufferzone langs de Duits-Nederlandse grens.

Euregio-project

Voor de Bezirksregierung en de provincie Drenthe is het ecohydrologisch onderzoek een eerste stap op weg naar een mogelijk Euregio-project. Hier komt ook de provincie Groningen in zicht. Binnen de NHI wordt door de Bezirksregierung en de provincies Drenthe en Groningen gestreefd naar *"een integrale aanpak op projectbasis en ondersteuning door Europese fondsen"* (NHI, jaarverslag 1996/1997). Middelen om dit doel te bereiken zijn een gezamenlijke presentatie van de gegevens van het ecohydrologisch onderzoek, het aanwijzen van een bufferzone aan de Duitse zijde van de grens, ontwikkeling van een optimale waterhuishouding en waterconservering in de omgeving van het Bargerveen voor zowel de natuur in het reservaat als voor de landbouwkundige ontwikkeling en de ontwikkeling van ecologische verbindingzones met ecologisch hoogwaardige gebieden in de omgeving (NHI, jaarverslag 1996/1997).

Uitwisselen fysische gegevens

Voor de actoren Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung, Staatliches Amt für Wasser und Abfall, Landkreis Emsland, Staatliche Moorverwaltung, Staatliches Forstamt Lingen, DLG Drenthe, SBB en Waterschap 't Suydevelt is het doel in eerste instantie gelegen is het opstellen van modellen en het uitwerken van scenario's voor het nemen van maatregelen. Het overleg in de internationale begeleidingsgroep fungeert als middel: in het overleg kunnen fysische gegevens worden uitgewisseld. Hier wordt door DLG Drenthe het volgende aan toegevoegd: *"de samenwerking wordt ook gebruikt om er een vervolproject uit te halen, want als in Duitsland grond verworven of ingericht zou moeten worden dan heb je daar geld voor nodig en dat geld heeft Nedersachsen zelf niet, dat zou dan uit de EU-pot moeten komen; met de mensen die ook in de begeleidingscommissie zitten wordt ook geprobeerd een Euregio-project op te zetten, dat is volgens mij niet de doelstelling van de internationale begeleidingsgroep...maar van een aantal mensen daarbinnen...die gebruiken het Bargerveenonderzoek als aanzet om te komen tot een vervolproject"*. DLG Drenthe gebruikt in dit verband de term *"drietrapsrakket"*: de eerste trap is het Bargerveenonderzoek, de tweede trap het produceren van een voorstel tot een Euregio-project en de derde trap het daadwerkelijk uitvoeren van het project. DLG Drenthe houdt zich momenteel, samen met de genoemde actoren onder dit kopje, uitsluitend bezig met de eerste trap, het Bargerveenonderzoek.

4.3 Het interactiepatroon

In deze paragraaf wordt ingegaan op de interacties tussen de verschillende actoren in het beleidsnetwerk en de frequentie van de interacties tussen actoren.

Wie met wie?

In 4.1 werd al duidelijk dat de actoren op twee manieren met elkaar in contact komen: enerzijds in de internationale begeleidingsgroep, anderzijds in NHI-verband. Op de eerste bijeenkomst van de internationale begeleidingsgroep waren de verschillende actoren ruim vertegenwoordigd. Daar werd de internationale begeleidingsgroep door de aanwezigen als heel nuttig ervaren. In verband met de efficiëntie is toen besloten met een kleinere groep te werken, dat wil zeggen van iedere vertegenwoordigde actor is één persoon afgevaardigd. In 4.1.2 kwam reeds aan de orde welke actoren deel uitmaken van de internationale begeleidingsgroep (Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung, Bezirksregierung Weser-Ems, Landkreis Emsland, Staatliche Moorverwaltung, Staatliches Amt für Wasser und Abfall, Staatliches Fortsamt Lingen, LNV, SBB, Provincie Drenthe, DLG-Drenthe, Waterschap 't Suydevelt en het Staring-centrum als projectleider van het onderzoek).

De provincie Drenthe en de Bezirksregierung Weser-Ems hebben naast de begeleidingsgroep ook contact met elkaar via de werkgroep milieu van de NHI. Ook de provincie Groningen speelt daarin een rol.

Frequentie

In NHI-verband vinden jaarlijks twee tot vier bijeenkomsten plaats. Na de oprichting in 1994 is de internationale begeleidingsgroep twee tot maximaal drie keer per jaar bij elkaar gekomen. Het Bargerveenonderzoek, dat de aanleiding is geweest voor het formeren van de begeleidingsgroep, loopt tegen het einde. Het is momenteel nog niet duidelijk op welke manier de samenwerking een vervolg krijgt. Naast de reguliere bijeenkomsten zijn de leden van de begeleidingsgroep een aantal keer op excursie geweest naar het Bargerveen en het Duitse gedeelte van het gebied. Daarbij is van Duitse en Nederlandse kant toegelicht hoe met veengebieden wordt omgesprongen.

4.4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten

Het geheel overziend wordt nu ingegaan op configuraties die binnen het grensoverschrijdende netwerk te onderscheiden zijn. De problemen die in de cognitieve dimensie worden ervaren komen overeen. Iedere actor beleeft de verschillen in het ruimtegebruik aan beide zijden van de grens als problematisch. Iedere actor ziet ook in dat dit door grensoverschrijdende samenwerking aangepakt kan en dient te worden. Bij de Duitse actoren bestaat wel de wil om het Bargerveen te beschermen, maar op korte termijn zien zij daarvoor geen mogelijkheden. Uiteindelijk komen in Duitsland na ontginning terreinen vrij voor natuurbescherming, maar dit is zeker niet binnen vijf jaar te verwachten. De verschillende beleidsplannen in Nederland en Duitsland laten dan ook twee verschillende soorten grondgebruik zien (natuur in Nederland versus agrarisch gebruik in Duitsland), waarbij in het Duitse gebied niet direct ruimte is voor een bufferzone. Door middel van landinrichting, het opkopen

van grond of beheersovereenkomsten zou weliswaar een bufferzone kunnen worden gerealiseerd, maar hiervoor bestaat bij de grondgebruikers in Duitsland geen draagvlak. Omdat de Duitse en Nederlandse actoren, in ieder geval op de korte termijn, een ander landschap voor ogen hebben, zit daar een verschil in werkelijkheidsdefinitie.

Het bovenstaande samengevat betekent dat de werkelijkheidsdefinities ten aanzien van het probleem overeenkomen. De werkelijkheidsdefinities ten aanzien van de doelen en middelen verschillen: de Duitse actoren hebben ingezet op een ander grondgebruik in de beleidsplannen dan in Nederland.

Een verschil in werkelijkheidsdefinities zit voorts in de actoren die beleid maken en anderzijds zij die het beleid uitvoeren. Beleidsmakende actoren, zoals de provincie Drenthe en de Bezirksregierung Weser-Ems, streven in de grensoverschrijdende samenwerking het realiseren van een Euregio-project na. De uitvoerende actoren houden het bij het doel om modellen op te stellen en scenario's voor beleidsmaatregelen te ontwikkelen.

Op grond van de intensiteit van de interacties (de sociale dimensie) is een verschil waar te nemen tussen eveneens de beleidsmakende en de beleidsuitvoerende actoren. De beleidsmakende actoren treffen elkaar zowel in NHI-verband als in de internationale begeleidingsgroep. De beleidsuitvoerders interacteren alleen in de begeleidingsgroep.

In de casus Bargerveen/Bourtangermoor zijn het bovenstaande beschouwend een sociaal aggregaat en twee configuraties te onderscheiden. Van een sociaal aggregaat is sprake wanneer interacties intensiever worden en actoren verschillende werkelijkheidsdefinities hebben. De Duitse actoren enerzijds en de Nederlandse actoren anderzijds ontmoeten elkaar rond het probleem van het conflicterend grondgebruik. Hoewel zij inzien dat dat problematisch is, streven ze een ander type landschap na. Met andere woorden: de werkelijkheidsdefinitie met betrekking tot het grondgebruik is verschillend.

Van een configuratie is sprake indien intensievere interacties tussen actoren met gelijke werkelijkheidsdefinities bestaan. In deze casus is zowel sprake van een beleidsmakende configuratie als van een beleidsuitvoerende configuratie. Op zich zijn de beschreven verschillen niet problematisch voor de samenwerking. Ze vloeien voort uit de taak van de betreffende actoren. In de praktijk blijkt ook dat beide configuraties elkaar aanvullen. De beleidsuitvoerende actoren zijn vooral bezig met het uitwisselen van gegevens, die op hun beurt de beleidsmakers ondersteunen in het formuleren van beleid. Opvallend is dat geen enkele actor zich beroept op verschillen in organisatiestructuur aan de andere kant van de grens. De beide configuraties bestaan zowel uit Duitse als uit Nederlandse actoren en zijn dus grensoverschrijdend.

5 De casus Winterswijk/Zwillbrock

Voor de opzet van het hoofdstuk wordt verwezen naar pagina 39 en 40. Hier wordt de indeling voor de hoofdstukken 3, 4 en 5 uiteengezet. Deze is voor alle drie de hoofdstukken hetzelfde.

5.1 Gebiedsbeschrijving

5.1.1 Landschappelijke kenmerken

In het onderzoek is voornamelijk het ruimtegebruik van belang. Omdat abiotische factoren, zoals fysisch-geografische kenmerken en bodem, richting geven aan het ruimtegebruik, wordt hier eerst kort op ingegaan.

Fysisch-geografische kenmerken

Het Nederlandse deel van het gebied valt bodemkundig gezien onder het zogenaamde Oost-Nederlandse plateau, ofwel het plateau van Winterswijk. Dit is een relatief hooggelegen landschap: inwendige krachten in de aardkorst hebben oudere geologische formaties namelijk naar het oppervlak gestuwd. Als gevolg van het aanwezige landijs in het Saaliën¹⁰ zijn de dalen uitgeschuurd en is op de hoogten en in de dalen keileem en fluvioglaciaal zand afgezet. De hierdoor ontstane hoogteverschillen zijn door het afzetten van dekzand in het Weichseliën minder geworden. In het huidige landschap is dit te zien: licht golvende terrasvormige hoogten kenmerken het landschap.

Bodem

Het grootste gedeelte van het Oost-Nederlandse plateau bestaat uit glaciale en mariene afzettingen die bedekt zijn door dekzanden en beekdalvlakten. Waar zich dekzand bevindt komen enkeerden voor en in de beekdalvlakten eerdgronden met in de ondergrond keileem (Provincie Gelderland, 1996a). Een voorbeeld van een beekdalvlakte is het stroomgebied van de Boven-Slinge en de Berkel.

Het huidige ruimtegebruik

In het gebied rond Winterswijk karakteriseert het systeem van beken zowel in Nederland als in Duitsland de ruimtelijke structuur. De kleinschalige, ruimtelijke verweving van landbouw, landschapselementen, beken en natuurgebieden is kenmerkend voor het gebied aan Nederlandse zijde. Het licht golvend coulissenlandschap kent als belangrijkste landschapselementen de zogenaamde Scholtegoederen. In Duitsland is het landschap grootschaliger. De percelen die in Duitsland en in Nederland landbouwkundig gebruik zijn herbergen melkveehouderijen en in sommige gevallen intensieve veehouderij. Verder wordt maïs verbouwd.

¹⁰ Het Saaliën is de voorlaatste IJstijd. De laatste IJstijd is het Weichseliën. In deze periode was Nederland niet met landijs bedekt (dit i.t.t. in het Saaliën).

Het gebied kent een aantal natuurbeschermingsgebieden en natuurreservaten. In Duitsland is dat het Zwillbrocker Venn: een voormalig hoogveengebied en één van de laatste veengebieden in het westelijke Münsterland. In Nederland is het Wooldsche Veen een natuurreservaat en grenst aan het Duitse natuurreservaat Burloër Venn.

Zeker aan Nederlandse zijde wordt in het gebied veel gerecreëerd en zijn veel toeristen te vinden.

5.1.2 Beleidsnetwerk

Deze casus kent (nog) geen grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid met als beleidsterritorium het gebied rond Winterswijk en Zwillbrock. Wel is beleid gevoerd voor gebieden die meerdere malen groter zijn dan het onderzoeksgebied in de vorm van projecten. Het beschrijven van het beleidsnetwerk voor het beleidsterritorium Winterswijk/Zwillbrock is wat dat betreft niet mogelijk.

Actoren

Toch dient hier even stil te worden gestaan bij een aantal actoren die weliswaar niet uitsluitend het gebied Winterswijk/Zwillbrock als handelingsruimte hebben. Winterswijk/Zwillbrock is slechts een klein gedeelte van het totale gebied waarin actoren elkaar treffen. Het gaat om de Duitse actoren Biologische Station Zwillbrock, MURL, het Regierungsbezirk Münster en de kreis Borken. Aan Nederlandse zijde is sprake van de actoren provincie Gelderland, LNV-Directie Oost en de stuurgroep Waardevol Cultuur Landschap-Winterswijk (WCL-Winterswijk).

Het Biologische Station heeft goede contacten in zowel Duitsland als Nederland. In Duitsland heeft het Station de taak om de natuurgebieden in de Kreis Borken te beheren. Naast het reguliere werk proberen de medewerkers een antwoord te geven op de vraag wat qua natuurbescherming met de 'witte gebieden' gedaan kan worden. Uitgangspunt daarbij is het denken vanuit de eigendomssituatie: bij het voeren van beleid moeten vooral de eigenaren van de grond zich in plannen kunnen vinden. De medewerkers handelen vanuit de binding met het gebied en zijn natuurkwaliteiten. Uit die beheertaak kunnen dan initiatieven voortvloeien voor grensoverschrijdende samenwerking.

Op onderzoeksgebied is het Station ook actief. Voor zowel Duitse als Nederlandse overheden doet het onderzoek. Voorbeelden van dergelijke onderzoeken zijn: de uitwerking van het landschaps- en natuurplan Winterswijk-West en monitoring van de Boven-Slinge.

Door de gevarieerde taak die het Biologische Station in de loop der tijd heeft gekregen, bezit het een goede verstandhouding met zowel Duitse als Nederlandse overheden en Duitse en Nederlandse grondgebruikers.

Het MURL bevindt zich op het nationale niveau, terwijl de Bezirksregierung op regionaal niveau actief is. Kreis Borken begeeft zich op het lokale niveau. De provincie Gelderland bevindt zich op het regionale niveau. LNV-Directie Oost houdt

zich bezig met het vertalen van het nationale LNV-beleid naar de regio. De stuurgroep WCL-Winterswijk is actief op het lokale niveau.

Institutionalisering

In het gebied zijn een aantal verschillende vormen van samenwerking aanwezig. Voorlopig bevindt het grensoverschrijdend beleidsnetwerk zich in een zeer prille fase.

5.1.3 Institutioneel kader

Achtereenvolgens zal de Duitse, Nederlandse en grensoverschrijdende bestuurlijke en beleidsmatige context besproken worden. Met de bestuurlijke context wordt bedoeld op de verschillende overheidslagen en/of bestuursorganen die in het gebied te onderkennen zijn. Bij de beleidsmatige context gaat het om het beleid en de regelingen op het terrein van natuur en landschap die momenteel gelden voor het gebied dat de casus beslaat.

Duitsland

Aan Duitse kant ligt het gebied in het Land Nordrhein-Westfalen en het Regierungsbezirk Münster. Op lokaal niveau gaat het om de Kreis Borken en Vreden.

Het gebied ten noord-oosten van de Kreis Vreden wordt in Natur 2000 (MURL, 1994) aangemerkt als natuurreservaat '*Moore und Feuchtwiesen des nordwestlichen Münsterlandes*'. In het Gebietentwicklungsplan van het Regierungsbezirk Münster is dit overgenomen. Tevens wordt in het Regierungsbezirk hoge prioriteit toegekend aan het ecologisch herstel van de rivier de Berkel. Het landschap wordt aangemerkt als waardevol cultuurlandschap.

Nederland

In Nederland ligt het gebied in de provincie Gelderland en gemeente Winterswijk. Het gebied ten oosten van Winterswijk is in het NBP grotendeels kerngebied; langs de beken moet natuurontwikkeling worden gerealiseerd (LNV, 1990). Het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1993) wijst Winterswijk en omgeving aan als Waardevol Cultuur Landschap (WCL). Het ruimtelijk beleid richt zich hier op het behoud van het kleinschalige karakter van het gebied, het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden en voorzetting/ontwikkeling van een daarmee verweven agrarisch en bosbouwkundig gebruik en de bevordering van recreatief medegebruik. In het streekplan van de provincie (Provincie Gelderland, 1996b) valt het Nederlandse deel van het gebied onder de categorie 'landelijk gebied B', wat inhoudt dat natuur de belangrijkste functie is (hiermee borduurt het streekplan voort op het NBP). Ontwikkelingen van andere functies mogen de beoogde natuurdoelstellingen niet frustreren. In het verlengde van deze betiteling is het gebied aangewezen als 'strategisch actiegebied'. Dit houdt in dat sprake kan zijn van een spanning tussen natuur, milieu en/of water, zodat extra inspanningen voor de functie natuur gerechtvaardigd zijn. Bovendien herbergt zo'n gebied specifieke kansen om met extra inspanningen versneld milieu en water te verbeteren ten behoeve van natuur. Het etiket moet als aanvullende maatregel worden gezien (Provincie Gelderland, 1996b).

Naast de genoemde ruimtelijke richtlijnen is in het streekplan voor het gebied een reeks van grensoverschrijdende ecologische verbindingzones aangegeven (figuur 9). Daarbij wordt vermeld dat de provincie realiseringinitiatieven hiertoe zal ondersteunen. Aan de manier waarop dit zou kunnen wordt geen aandacht besteed.

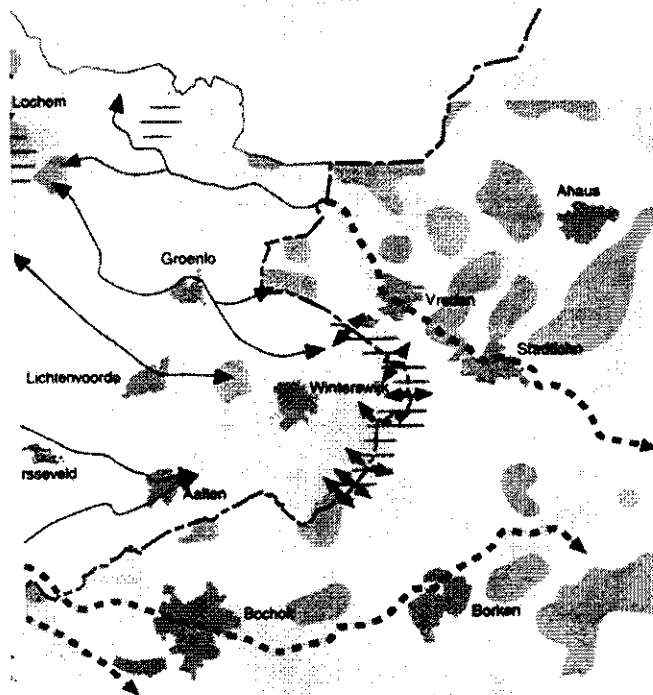


Fig. 9 Grensoverschrijdende ecologische verbindingzones in het gebied Winterswijk/Zwillbroek volgens het Streekplan Gelderland (Provincie Gelderland, 1996b)

Grensoverschrijdend

Het gebied maakt deel uit van de EUREGIO. Dit samenwerkingsverband is het eerste in zijn soort en bestaat al sinds 1958. Daarom wordt de EUREGIO ook kortweg zonder achtervoegsels aangeduid. Het bestrijkt het gebied tussen de rivieren Rijn, IJssel en Ems. Het takenpakket van de EUREGIO bestaat uit drie hoofdonderdelen: sociaal culturele activiteiten, economie en infrastructuur en een ombudsfunctie. In totaal maken 105 Kreisen en gemeenten deel uit van de EUREGIO. Momenteel lopen geen projecten in EUREGIO-verband in het gebied van deze casus.

In het verleden en op het moment is geen sprake van grensoverschrijdende natuur- en landschapsbeleid in het gebied Winterswijk/Zwillbrock. Wel is beleid ontwikkeld en gevoerd voor een gebied dat een groter oppervlak besloeg dan alleen het gebied van de casus. Zo is in 1991 in EUREGIO-verband het Landbouw- en Landschapsprogramma gerealiseerd. Het initiatief hiervoor is genomen door het Biologische Station Zwillbrock¹¹.

In 1994 heeft het Station geprobeerd EU-subsidie voor het 'grensoverschrijdend Heide-en Veenproject' project te krijgen. Dit is niet gelukt, maar anno 1998 wordt opnieuw geprobeerd een grensoverschrijdend project van de grond te krijgen in nauwe samenwerking met het MURL en LNV-Directie Oost. Het project beslaat grofweg de heide- en veengebieden op de lijn Enschede en Winterswijk. Het Biologische Station beheert in het kader van het Duitse heide- en veenbeschermingsprogramma een aantal gebieden op deze lijn.

In 1996 heeft de Provincie Gelderland het initiatief genomen om inzicht te krijgen in de mogelijkheden om in de toekomst ecologische verbindingzones te realiseren. Met name in het gebied ten oosten van Winterswijk worden door de provincie en de Regierungsbezirke Münster en Düsseldorf kansen hiervoor gezien. Na een vergelijk van natuur- en landschapbeleidsplannen door de Bezirksregierungen van Münster en Düsseldorf en de Provincie Gelderland zijn de grensoverschrijdende ecologische verbindingzones uit figuur 9 in kaart gebracht.

Inmiddels heeft de provincie Gelderland een verzoek bij de EU neergelegd voor cofinanciering van een grensoverschrijdend project via het zogenaamde Interreg-programma. Het gaat om het project 'Grensoverschrijdend programma omgevingsbeleid Gelderland'. Binnen het project worden twee gebieden onderscheiden: het Achterhoeks-Twents-Münsters Boerenland en het Gelders-Kleefs Rivierenland. Winterswijk/Zwillbrock valt onder het eerste gebied.

5.2 Werkelijkheidsdefinities

De werkelijkheidsdefinities geven weer hoe een actor de problematiek in de casus ziet en welke doelen (met de bijbehorende middelen) worden geformuleerd. In deze casus is sprake van een aantal samenwerkingsverbanden op het gebied van natuur- en landschapsbeleid die de grenzen van de casus, zoals benoemd in hoofdstuk 1, ruim overschrijden. Toch worden deze samenwerkingsverbanden meegenomen in de bespreking van de casus om een beeld te geven van de stand van zaken in het grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid in en rond het gebied van de casus. Hierbij worden geen aparte paragrafen opgenomen zoals in de hoofdstukken 3 en 4.

¹¹ In het Land Nordrhein-Westfalen heeft iedere Kreis een 'Biologische Station'. Doel van een Station is het beheren van de natuurgebieden in de Kreis en het uitvoering geven aan beschermingsprogramma's.

Aantasting natuur, landschap en werkgelegenheid

De actoren die zich om het grensoverschrijdend programma omgevingsbeleid hebben geschaard, hebben de achteruitgang van natuur en landschap en de werkgelegenheid als probleem geformuleerd. Het daaruit voortvloeiende doel is de verbetering van de natuurlijke en landschappelijke structuur in het Gelders-Duitse grensgebied en het daardoor geven van een impuls aan de toeristisch recreatieve ontwikkeling. Als middel zien de actoren het nemen van maatregelen aan en nabij enkele grensoverschrijdende watergangen ter verhoging van de natuurwaarde, verbeterde inrichting van grensoverschrijdende natuur- en bosgebieden, het beter beleefbaar maken van het culturele erfgoed, het aansluiten van toeristisch-recreatieve routenetwerken op elkaar en het verruimen en verbeteren van het aanbod van kleinschalige accommodatie. De actoren geven allen aan dat in ieder geval medefinanciering van de EU moet komen om ook daadwerkelijk tot uitvoering over te gaan. Het project borduurt voort op de kaart van figuur 9 en sluit aan bij ideeën uit het 'Grensoverschrijdend ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor het Nederlands/Nordrhein-Westfaalse grensgebied' van de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (1995). Het project richt zich op beheerders van natuur en landschap, waterbeheerders, landbouwers die deels willen omschakelen naar recreatie en natuurbeheer, recreatie-ondernemers en regionale, breed samengestelde stuurgroepen die platteland vernieuwing een impuls kunnen geven. (uit projectvoorstel grensoverschrijdend programma omgevingsbeleid, 1997).

Ontbreken structuur

Het MURL, LNV-Directie Oost en het Biologische Station zeggen vooral het ontbreken van een goed gestructureerde grensoverschrijdende samenwerking een probleem te vinden. Zij hebben momenteel geen duidelijk omschreven probleem en een daarmee samenhangend doel. Door middel van het opzetten van een grensoverschrijdend Heide- en Veenproject willen de drie actoren hierin verandering brengen. Dit voorplan moet echter nog verder uitgedacht worden. Ook hier zijn financiën van de EU een vereiste.

5.3 Het interactiepatroon

Wie met wie?

Het interactiepatroon volgt de manier waarop op projectmatige wijze in het gebied samengewerkt wordt. Daaruit is ook af te leiden welke actoren interacteren. Rond het programma omgevingsbeleid zijn dat de actoren Bezirksregierung Münster en Düsseldorf, de Kreis Borken, de provincie Gelderland en de stuurgroep WCL-Winterswijk. Voor het mogelijk te realiseren Heide- en Veenproject zijn dat het Biologische Station Zwillbrock, het MURL en LNV-Directie Oost.

Frequentie

De actoren betreffende het grensoverschrijdende programma omgevingsbeleid zien elkaar één keer in de twee maanden. Het Biologische Station, MURL en LNV-Directie Oost hebben elkaar vanaf september 1997 tweemaal getroffen.

5.4 Te onderscheiden configuraties en aggregaten

In deze casus zijn in het oorspronkelijke gebied geen configuraties en aggregaten te onderscheiden. Wordt het gebied vergroot, dan is duidelijk dat configuraties te vinden zijn op basis van (mogelijk uit te voeren) projecten. De eerste configuratie bestaat uit de werkelijkheidsdefinities en het interactiepatroon die binnen het project grensoverschrijdend omgevingsbeleid zijn te vinden. De tweede configuratie behelst de werkelijkheidsdefinities en het interactiepatroon uit het eventueel te starten Heide- en Veenproject. Beide configuraties zijn grensoverschrijdend.

6 Evaluatie van het grensoverschrijdend beleidsproces

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 is een analyse gemaakt van drie grensoverschrijdende beleidsprocessen. In dit hoofdstuk worden deze beleidsprocessen geëvalueerd aan de hand van daarvoor opgestelde criteria. De criteria worden in 6.2 geformuleerd. Vervolgens worden de drie casus in 6.3 aan de criteria getoetst. In 6.4 wordt een vergelijking gemaakt van de drie casus. Dit geschiedt op basis van de onderscheidende criteria uit hoofdstuk 1.

6.2 Criteria voor een succesvol grensoverschrijdend beleidsproces

Nu het verloop van verschillende grensoverschrijdende beleidsprocessen is uiteengezet, is het de vraag op welke manier beoordeeld kan worden of dit proces succesvol is verlopen. Om iets succesvol te noemen, moet in ieder geval duidelijk zijn wat onder het begrip succesvol wordt verstaan. Daarvoor zullen in deze paragraaf criteria worden opgesteld. De meeste vloeien voort uit de configuratiebenadering. Het gaat hier met andere woorden om het beantwoorden van de volgende vraag: *Welke zijn de criteria waaraan een beleidsproces moet voldoen wil het in het licht van de configuratiebenadering succesvol zijn?* Het antwoord op deze vraag zal daarom vooral aansluiting moeten vinden bij de kernbegrippen uit de configuratiebenadering, namelijk werkelijkheidsdefinities, doorgaande interactie en wederzijdse afhankelijkheid, sociaal-cognitieve configuraties en multiple inclusie.

In de eerste plaats is het voor het succesvol verlopen van een beleidsproces van belang dat de betrokken actoren een gezamenlijke werkelijkheidsdefinitie overeenkomen. In een samenwerkingsproces is het noodzakelijk dat af en toe definities van de werkelijkheid worden vastgezet (Termeer en Van Twist, 1991). Dit kan dan als basis voor verdere samenwerking functioneren. Concreet voor dit onderzoek betekent dit dat de betrokken actoren een gezamenlijke probleemdefinitie hebben en het eens zijn over welke doelen en middelen moeten worden ingezet om het probleem op te lossen. Dieperink (1993) stelt dat het van essentieel belang is dat er overeenstemming bestaat over de aard en de ernst van het probleem in kwestie en de te hanteren normen en regels bij de aanpak van het probleem.

In de tweede plaats moet de overeengekomen werkelijkheidsdefinitie ten aanzien van de doelen en middelen de ervaren problemen kunnen oplossen. Als dat niet het geval is, wordt symbolisch beleid gevoerd. Dat wil zeggen dat het lijkt alsof het probleem wordt bestreden (Hoogerwerf, 1989). Het voeren van symbolisch beleid kan zowel bewust als onbewust zijn.

Ten derde stelt de configuratiebenadering dat sprake moet zijn van doorgaande interactie in het netwerk. Dat houdt in dat de samenwerking tussen actoren altijd open moet staan voor derden. 'Derden' kunnen dan zowel andere denkbeelden als andere actoren zijn (Termeer en Van Twist, 1991). Op deze manier zijn actoren in staat

samen en individueel de werkelijkheid te construeren en reconstrueren (Maas, 1988). De multiple inclusie van een actor maakt het mogelijk om 'derden' in het interactieproces in te brengen of te betrekken.

Het vierde criterium is de perceptie van de actor dat hij wederzijds afhankelijk is van andere actoren. De configuratiebenadering valt onder de zogenaamde netwerktheorieën. In dit soort theorie draait het om wederzijdse afhankelijkheid. Voor een actor is dat de reden dat hij tot samenwerking overgaat. Als de wederzijdse afhankelijkheid er niet is, zal samenwerking moeilijk totstandkomen, want dan heeft de actor geen ander nodig om zijn doel te bereiken. Wil het beleidsproces in een netwerk succesvol verlopen, dan moet iedere betrokken actor de wederzijdse afhankelijkheid als zodanig ervaren.

Ten vijfde en ten slotte is het van belang dat de actoren die iets over het beleid te zeggen hebben meedoen in het interactieproces. Dieperink (1993) heeft het in dit verband over de aanwezigheid van een met autoriteit beklede structuur. Op het moment dat besluiten worden genomen zonder dat deze bestuurlijk gezien worden gedragen, zal het moeilijk worden daadwerkelijk beleid te maken.

Voor alle duidelijkheid worden de vijf criteria hieronder beknopt weergegeven:

1. mate van overeenkomst in werkelijkheidsdefinitie;
2. oplossingsvermogen van werkelijkheidsdefinitie;
3. doorgaande interactie;
4. ervaring van wederzijdse afhankelijkheid;
5. beleidsmakers in interactieproces.

6.3 Beoordeling per casus

Zojuist zijn vijf criteria voor een succesvol beleidsproces genoemd. De criteria 1, 3 en 4 zijn uit de configuratiebenadering gedestilleerd. Omdat deze op zich nog niets zeggen over het slagen van het beleid zijn de criteria 2 en 5 toegevoegd. De drie casus worden in deze paragraaf beoordeeld; daarbij wordt de nummering uit 6.2 aangehouden. Een beleidsproces kent verschillende fasen. Met name ten aanzien van het tweede criterium (*Kan de gezamenlijke werkelijkheidsdefinitie de ervaren problemen oplossen?*) geldt dat hoe verder het beleidsproces is gevorderd, hoe meer zekerheid kan worden gegeven. Daarom zal, waar nodig, in termen van verwachtingen worden gesproken.

6.3.1 Maas-Swalm-Nette

1. Mate van overeenkomst in werkelijkheidsdefinitie

In het grenspark hanteerden de actoren verschillende werkelijkheidsdefinities. Zowel ten aanzien van de problemen, als van de doelen en middelen. Wat in het netwerk dus in eerste instantie ontbrak is een *duidelijke* gezamenlijke werkelijkheidsdefinitie op het gebied van de problemen en de doelen en de middelen die moeten worden ingezet om de problemen op te lossen. Met het Plan van Aanpak (oktober 1997) is

een stap in de richting van meer duidelijkheid gezet. Iedere betrokken actor heeft zich achter dit plan geschaard en het zal in de komende jaren gebruikt worden als uitgangspunt van de grensoverschrijdende samenwerking in het grenspark. Het Plan van Aanpak is het product van een bezinning op het functioneren van de samenwerking in Maas-Swalm-Nette-verband. Het plan is in principe een antwoord op de organisatorische onduidelijkheid. Het feit dat de Werkgroep en de Adviescommissie het plan hebben goedgekeurd, wil zeggen dat op het moment sprake is van een gezamenlijk denkbeeld over de problemen in en de doelen en middelen voor het grenspark. Het Plan van Aanpak bevat doelen op het gebied van natuur, landschap, educatie en recreatie.

2. Oplossingsvermogen van werkelijkheidsdefinitie

Vervolgens is het de vraag of de gezamenlijke werkelijkheidsdefinitie de problemen kan oplossen. In principe gaan de betrokken actoren hier wel vanuit. Het Plan van Aanpak is immers opgesteld om een antwoord te geven op de problemen in het grenspark. Bij nadere bestudering van het plan blijkt echter nog onduidelijkheid te bestaan over de manier waarop sommige doelstellingen verwezenlijkt dienen te worden. Een voorbeeld kan dit illustreren: in het Plan van Aanpak wordt de wenselijkheid van een Nederlandse uitvoeringsstructuur aangegeven. Hoe dit moet worden verwezenlijkt wordt echter niet duidelijk. Bekend is ook dat met name op dit punt de meningen van de actoren aan Nederlandse zijde verdeeld zijn. Naast de niet gedetailleerde omschrijvingen, kan de eenzijdige concentratie op de uitvoering van projecten een gevaar vormen voor het samenwerkingsproces in het grenspark. Het grootste gedeelte van het plan bespreekt welke projecten uitgevoerd moeten gaan worden. Zo kan naar de mening van de onderzoeker in de toekomst de nadruk te veel op de uitvoering gaan liggen, waardoor juist het ontwikkelen van nieuwe ideeën en het actief inspelen op mogelijke kansen en bedreigingen naar de achtergrond kan verschuiven.

3. Doorgaande interactie

Na een voortvarend begin in 1976 tot eind jaren tachtig is sprake geweest van doorgaande interactie. De uitwisseling van verschillende werkelijkheden heeft geleid tot concrete beleidsproducten, zoals het Doelstellingenkader (1989) en een Inventarisatie van de Bestaande Toestand (1980). In 1994 is het Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan gepresenteerd. Hierna werd het stil rond de werkgroep en de Adviescommissie. De laatste kwam helemaal niet meer bijeen en tot 1996 heeft het overleg stil gestaan. In deze periode voldeed de samenwerking in het gebied dus niet aan het criterium van doorgaande interactie: er werden geen nieuwe ideeën ingebracht, noch nieuwe actoren. Totdat in 1996 de actoren LNV, VROM en de provincie Limburg een noodsignaal afgaven om òf te stoppen met de grensoverschrijdende samenwerking òf deze op een andere manier weer op te pakken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het reeds genoemde Plan van Aanpak.

4. Ervaring van wederzijdse afhankelijkheid

In 1976 is geografisch een grenspark afgebakend waarvoor is overeen gekomen om de ruimtelijke ontwikkeling af te stemmen op elkaars behoefte tot behoud van het natuurschoon in het gebied. Daarmee is de wederzijdse afhankelijkheid verwoord die bestaat indien verschillende actoren het natuurschoon willen behouden. De afhan-

kelijkheid wordt op dit moment nog steeds zo ervaren, gezien de inspanning het grenspark beter te laten functioneren. Uit beleidsstukken en bijvoorbeeld de toespraak van de gouverneur van de provincie Limburg wordt ook herhaaldelijk gesproken over het belang van grensoverschrijdende samenwerking: "*voor veel projecten geldt dat ze buiten het Maas-Swalm-Nette-verband om nauwelijks te realiseren zouden zijn*" (toespraak gouverneur provincie Limburg op het symposium ter gelegenheid van het twintig jarig bestaan van het grenspark, d.d. 24-10-'97).

5. Beleidsmakers in interactieproces

De actoren ontmoeten elkaar in de werkgroep en in de Adviescommissie. De meest intensieve interactie vond de laatste jaren (1996 en 1997) plaats binnen het verband van de werkgroep. Deze werkgroep bestaat voornamelijk uit ambtenaren die in principe geen bestuurlijke bevoegdheden hebben. De leden van de Adviescommissie hebben deze bevoegdheden wel. Echter, zoals uit hoofdstuk 3 bleek, is de Adviescommissie de laatste twee jaar niet meer bij elkaar gekomen. De werkgroep heeft zelfs één project buiten de Adviescommissie om gerealiseerd. Gedurende de periode dat de Adviescommissie niet meer vergaderde, heeft het beleidsproces in het grenspark praktisch stil gelegen. Dat was voor de actoren LNV, VROM en de provincie Limburg één van de redenen om het Maas-Swalm-Nette-overleg nieuw leven in te blazen. Dit heeft gestalte gekregen in het Plan van Aanpak. Dit plan heeft de Adviescommissie en daarmee degenen die beleid kunnen maken en direct beïnvloeden opnieuw actief bij het grenspark betrokken.

Conclusie

Het beleidsproces in het grenspark lijkt met het verschijnen van het Plan van Aanpak een nieuwe impuls te hebben gekregen. Zeker nu de betrokken actoren met frisse moed de schouders er onder willen zetten, blijkt de vele projecten die in het plan worden genoemd. Alhoewel de actoren dezelfde problemen in het grenspark ervaren, is het nog steeds niet duidelijk hoe deze moeten worden aangepakt. De eenzijdige nadruk op projecten lijkt de aandacht voor de oplossing van fundamentele problemen te overschaduwten. Het moge duidelijk zijn dat het grenspark niet nog een keer een bestaan in stilte kan gaan leiden, zeker niet nu het Plan van Aanpak de grensoverschrijdende afhankelijkheid nog eens heeft onderstreept.

6.3.2 Bargerveen/Bourtangermoor

1. Mate van overeenkomst in werkelijkheidsdefinitie

Ten aanzien van de probleemdefinitie bestaat overeenstemming. De actoren zijn het erover eens dat het intensieve landbouwkundige gebruik aan Duitse zijde van de grens een probleem vormt voor de bescherming en ontwikkeling van het hoogveenreservaat Bargerveen aan Nederlandse zijde.

Wat de doelen en middelen betreft is een onderscheid waar te nemen in beleidsmakende actoren en beleidsuitvoerende actoren of onderzoekers. De eerste groep actoren houdt zich vooral bezig met het vinden van mogelijkheden om het hoogveenreservaat zo min mogelijk te bedreigen en daarvoor op de langere termijn een Euregio-project

tot stand te laten komen. De tweede groep actoren heeft als belangrijkste doel het uitwisselen van gegevens van fysieke aard voor het uiteindelijk opstellen van beleid.

2. Oplossingsvermogen van werkelijkheidsdefinitie

Hoewel de actoren het in grote lijnen eens zijn over de aard van de problematiek en de oplossingsrichting, lijkt het tweede criterium moeilijk te beoordelen. De grensoverschrijdende samenwerking in het gebied verkeert nog in een vroeg stadium. Concrete doelen zijn nog niet geformuleerd. Maar het feit dat de verschillende overheden in het gebied de wil hebben uitgesproken om het gebied op te nemen in een grensoverschrijdend ecologisch netwerk biedt in ieder geval een positief perspectief voor de toekomst.

3. Doorgaande interactie

Er is in deze casus inderdaad sprake van doorgaande interactie. Door middel van vergaderingen ontmoeten de actoren elkaar; deze vinden zo'n 3 à 4 maal per jaar plaats in het kader van het Bargerveenonderzoek en 3 maal in het kader van de NHI. In deze vergaderingen maken de betrokken actoren gebruik van de mogelijkheid te reageren op elkaars standpunt en wordt constructief nagedacht over plannen die in de toekomst kunnen worden gerealiseerd.

4. Ervaring van wederzijdse afhankelijkheid

Gezien de samenwerking binnen de groep van beleidsvoerders en binnen de groep van beleidsmakers kan gesteld worden dat de betrokken actoren wederzijdse afhankelijkheid ervaren. Getuige hiervan is ook het produceren van rapporten in NHI-verband, bijvoorbeeld het rapport 'Grootschalige ecosystemen in de Nieuwe Hanze Interregio' en het 'Jaarverslag 1996/1997'. De Nederlandse actoren zijn wel afhankelijker dan de Duitse. Met name de Landkreis Emsland laat het initiatief aan de Nederlandse actoren. Voor deze actor is het meewerken aan de bescherming van het hoogveen problematisch, omdat dit betekent dat inwoners van de Landkreis grond moeten afstaan om een bufferzone te creëren. Maar er bestaat duidelijk een bereidheid tot samenwerken. De Duitse actoren Bezirksregierung Weser-Ems en het Land Niedersachsen zien zich afhankelijk van Nederland in het realiseren van een grensoverschrijdend ecologisch netwerk in het kader van EECONET.

Hiernaast is er sprake van een financiële afhankelijkheid. Noch aan Duitse noch aan Nederlandse zijde zijn voldoende financiële middelen aanwezig om een eventueel grensoverschrijdend project te realiseren. Als grensoverschrijdend wordt samengewerkt, kan de EU wellicht voor een gedeelte tegemoetkomen in de kosten.

5. Beleidsmakers in interactieproces

In 4.4 werd al aangegeven dat in deze casus sprake is van een beleidsmakende en een beleidsuitvoerende configuratie. Het aanwezig zijn van dergelijke configuraties in beleidsprocessen is op zich een normaal gegeven. Wat hier echter bijzonder is, is dat via de beleidsuitvoerders de grensoverschrijdende samenwerking serieuze vormen heeft aangenomen. Het beschermen van het hoogveen is met andere woorden via het ecohydrologisch onderzoek geproblematiseerd. De actoren die invloed hebben op het beleid zijn via het onderzoek bij de samenwerking betrokken.

Conclusie

Hoewel het beleidsproces in deze casus geen lange geschiedenis kent, lijkt het een kansrijke samenwerking over de grens te worden. Het feit dat grensoverschrijdende samenwerking nodig is om het probleem van bedreiging van het Bargerveen aan te pakken is met ecohydrologisch onderzoek aangetoond. Hierdoor is het voor alle partijen duidelijk dat er moet worden samengewerkt. Een moeilijk punt is echter de perceptie van wederzijdse afhankelijkheid. Een belangrijke factor daarin is het verschil in landgebruik aan beide zijden van de grens. De Landkreis Emsland heeft moeite met het uit productie nemen van grond voor agrarisch gebruik. Op grotere schaal bestaat daarentegen van zowel Duitse als Nederlandse zijde de behoefte om het gebied op te nemen in een grensoverschrijdend ecologisch netwerk. Tussen de zojuist geschetste denkbeelden zit een spanning die eerst naar één kant moet uitslaan, wil het beleidsproces uiteindelijk succesvol zijn.

6.3.3 Winterswijk/Zwillbrock

1. Mate van overeenkomst in werkelijkheidsdefinitie

Zoals in hoofdstuk 5 is vermeld, bestaan twee configuraties in (het uitgebreide gebied van) de casus. Binnen de configuratie komen de werkelijkheidsdefinities wel overeen, maar tussen de configuraties vindt geen interactie plaats.

2. Oplossingsvermogen van werkelijkheidsdefinitie

Tot op heden bevindt de samenwerking in het gebied zich in een vroeg stadium, waardoor dit criterium moeilijk te beoordelen is. Het realiseren van de projecten hangt in beide configuraties echter nauw samen met de beschikbare financiële middelen vanuit de EU.

De gerealiseerde niet-grensoverschrijdende projecten die het Biologische Station heeft uitgevoerd doen vermoeden dat het Biologische Station zelf een belangrijke sleutel tot succesvol verloop is. In de eerste plaats probeert het station projecten van de grond te krijgen die een antwoord zijn op landschappelijke problemen. Vaak zijn dit problemen die ook bij de grondgebruikers leven en/of die hen belemmeren in het gebruik van dat landschap, waardoor op medewerking van hun kant kan worden gerekend. In de tweede plaats bestaan goede en persoonlijke contacten met die grondgebruikers. Hierdoor is het niet al te moeilijk om problemen bespreekbaar te maken. Ten derde beschikt het station ook over goede relaties met overheden in het gebied, waardoor ook vaak bestuurlijk draagvlak voor projecten wordt gevonden. Beide contacten (met landgebruikers en overheden) richten zich zowel op Duitse als op Nederlandse betrokkenen.

3. Doorgaande interactie

In beide configuraties is sprake van doorgaande interactie. De intensiteit van de doorgaande interactie in de configuratie van het Heide- en Veenproject is echter zeer laag en moet nog goed op gang komen.

4. Ervaring van wederzijdse afhankelijkheid

Alle actoren spreken de wens tot gestructureerdere samenwerking uit. Het feit dat het in de interactie gaat om toekomstige samenwerking in concrete projecten, toont aan dat de actoren ervaren dat ze wederzijds afhankelijk zijn om grensoverschrijdend beleid van de grond te krijgen.

5. Beleidsmakers in interactieproces

Invloed in de beleidssfeer is gegarandeerd door de aanwezigheid van beleidsmakende actoren (MURL, Bezirksregierung, LNV, provincie Gelderland). Wat opvalt is dat de beleidsmakers binnen de eigen landsgrenzen tot nu toe niet samenwerken; het MURL niet met de verschillende Bezirksregierungen en LNV niet met de provincie.

Conclusie

Beleidsprocessen in dit gebied zullen vaak probleemgestuurd zijn. In dat opzicht bestaat er geen verschil in vergelijking tot de andere casus. Een essentieel verschil is wel dat in één geval degene die in de dagelijkse praktijk en op kleine schaal met een probleem te maken heeft, ook als actor bij de grensoverschrijdende samenwerking wordt betrokken en nogal eens initiatiefnemer is: het Biologische Station Zwillbrock. Het verdere verloop van de processen hangt echter ook af van de beschikbare financiële middelen vanuit de EU. Op het moment wordt in het gebied samengewerkt in het kader van nog te starten projecten. Daarbij werken actoren of in het project grensoverschrijdend omgevingsbeleid of in het project grensoverschrijdende Heide- en Veengebieden samen; maar nooit in beide gevallen. Beide configuraties zouden elkaar kunnen versterken. In de eerste plaats al om zo te komen tot een breder onderbouwd projectvoorstel richting de EU. Ten tweede om het grensoverschrijdende beleid niet te gesegmenteerd vorm te geven. Momenteel lijkt het erop dat de verschillende overheidsinstanties in de verschillende configuraties niet op de hoogte zijn van elkaars grensoverschrijdende handelen.

6.4 Invloed van verschil/overeenkomst in landschappelijke kenmerken

In 1.5 zijn criteria genoemd waarmee een keuze is gemaakt voor de drie casus. Een van die criteria is gekozen om de invloed van het criterium te beoordelen op het grensoverschrijdende beleidsproces. Het gaat hier om de volgende criterium:

- *wel/geen overeenkomst in landschappelijke kenmerken*

Het grenspark Maas-Swalm-Nette valt onder het eerste criterium en kent een overeenkomst in landschappelijke kenmerken, terwijl Bargerveen/Bourtangermoor en Winterswijk/Zwillbrock verschillende landschappelijke kenmerken hebben.

De vraag is of nu gezegd kan worden of het verschil of de overeenkomst in landschappelijke kenmerken van invloed is op het succesvolle verloop van het grensoverschrijdend beleidsproces. In geval van verschil in landschappelijke kenmerken gaat het hier over een verschil in landgebruik. De twee casus waar sprake is van een grensoverschrijdende samenwerking laten een verschillend beleidsproces zien. In Bargerveen/Bourtangermoor heeft het beleidsproces de potentie om succesvol te zijn

(mits de spanning tussen landgebruik en het realiseren van een ecologisch netwerk uitvalt in het voordeel van het laatste) en in Maas-Swalm-Nette lijkt het de goede kant op te gaan. In dat opzicht valt niet te zeggen of een verschil of overeenkomst in landschappelijke kenmerken van invloed is op het verloop van een beleidsproces. Wat wel opvalt is dat de problemen in het gebied met verschillende landschappelijke kenmerken duidelijk worden gedefinieerd en de actoren zich waarschijnlijk daardoor actiever inzetten om de samenwerking tot een succes te maken. Nu is dit op zich geen schrikbarende conclusie. Vanuit de onderscheidende criteria is dan ook niet direct te zeggen dat ze van invloed zijn op het grensoverschrijdende beleidsproces. Als de gebieden nader worden bekeken dan moet opvallen dat ze verschillen in grootte. Met andere woorden: in de casus Bargerveen/Bourtangermoor gaat het om een gebied dat aanzienlijk kleiner is dan dat van de casus Maas-Swalm-Nette. Bij Bargerveen/Bourtangermoor beslaat het probleem het hele gebied en het probleem is dan in feite ook fysiek van aard. In de laatste casus gaat het voornamelijk om problemen van zowel organisatorische als fysieke aard. De fysieke problemen manifesteren zich in verschillende delen van het gebied. Bargerveen/Bourtangermoor kent een grensoverschrijdend beleidsproces op grond van fysieke problemen. Maas-Swalm-Nette bestond als gebied al en binnen dat kader is de onderzoeker op zoek gegaan naar problemen.

7 Conclusie en aanbevelingen

Tot slot wordt in dit hoofdstuk teruggekoppeld naar de centrale vraag van het onderzoek. In hoofdstuk 1 werd als centrale vraag geformuleerd:

Wat zijn de kansen en bedreigingen voor grensoverschrijdende beleidsprocessen rond natuur- en landschapsbeleid in grensoverschrijdende netwerken?

Het antwoord hierop is niet eenvoudig te geven. Gaandeweg het onderzoek bleek dat actoren in zowel Duitsland als Nederland de noodzaak van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid wel degelijk inzien. De belangrijkste reden om dit soort beleid te voeren is het feit dat ecosystemen zich niet aan grenzen houden. Dit was natuurlijk altijd al het geval, maar nu krijgen grensgebieden onder andere door de Europese eenwording meer aandacht en internationaal natuurbeleid in het algemeen meer gewicht. Dit vormt een goede uitgangsbasis voor grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid. Er kan dan ook geconstateerd worden dat langs de Duits-Nederlandse grens grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt.

In dit hoofdstuk zullen allereerst de bedreigingen voor grensoverschrijdende beleidsprocessen op het gebied van natuur- en landschapsbeleid aan de orde komen. Vervolgens worden aanbevelingen voor de beleidspraktijk gedaan wanneer gesproken wordt over kansen. Tenslotte zal kort worden teruggeblikt naar de geschiktheid van het theoretisch kader voor het analyseren van grensoverschrijdende beleidsprocessen.

7.1 Bedreigingen

Zoals uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 en paragraaf 6.3 blijkt, verloopt het beleidsproces zeer moeizaam. Eén van de belangrijkste bedreigingen van grensoverschrijdende samenwerking is het ontbreken van een duidelijk kader waarbinnen grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid kan worden ontwikkeld en gevoerd. Ondanks de erkenning van de noodzaak van natuur- en landschapsbeleid in grensgebieden (zie hoofdstuk 1) worden vanuit de verschillende nationale overheden in zowel Duitsland als Nederland geen duidelijke richtlijnen gegeven. In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) worden bijvoorbeeld 43 grensoverschrijdende ecologische verbindingzones aangegeven in de Ecologische Hoofdstructuur. Tot nu toe is door vrijwel geen enkele provincie aanstalte gemaakt om deze daadwerkelijk te realiseren. Expliciete aandacht op nationaal niveau voor grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid in grensgebieden ontbreekt. Zo stellen De Jong en Leroy (1997) bijvoorbeeld dat in de Natuurverkenning '97 natuur in grensgebieden weinig tot geen aandacht krijgt. Hierdoor wordt het voor regionale en lokale overheden moeilijk om structurele samenwerking vorm te geven. In de drie casus wordt het initiatief afwisselend genomen door lokale, regionale en nationale actoren.

In de tweede plaats worden grensoverschrijdende beleidsprocessen inzake natuur- en landschapsbeleid gefrustreerd door het ontbreken van voldoende financiële middelen. Dit probleem hangt samen met het onduidelijke kader van grens-

overschrijdend natuur- en landschapsbeleid; zolang hierin geen verbetering komt zal fundamentele financiële steun vanuit de overheid ontbreken. Grensoverschrijdende projecten kunnen wel aanspraak maken op cofinanciering vanuit de EU. Om hiervan gebruik te maken moeten lidstaten het beleid dan wel in projectvorm gieten. Als een voorstel wordt goedgekeurd ter cofinanciering, dan betekent dat dat ten hoogste 50% van de kosten door de EU zullen worden gedragen. Het overige bedrag dient dan door de afzonderlijke overheden van de lidstaten te worden opgebracht.

Ten derde blijkt dat de onbekendheid met de bestuurlijke organisatie en het beleid aan de andere kant van de grens een bedreiging vormt voor constructieve samenwerking. Het is voor actoren moeilijk in te schatten waar de verantwoordelijkheden en de grenzen van de invloed van de actoren liggen. Dit probleem kan zowel in een vroeg stadium van samenwerking als in een later stadium de kop opsteken. In het grenspark Maas-Swalm-Nette bijvoorbeeld is in het document 'Inventarisatie bestaande toestand' uit 1980 al aandacht besteed aan het bestuur en de algemene lijnen in het beleid aan weerszijden van de grens. Toch geven actoren nog steeds aan dat onbekendheid op dit gebied een knelpunt in de samenwerking is.

Verschillen in bestuurscultuur vormen in de drie casus geen probleem voor samenwerking. Dat dit niet representatief is voor alle vormen van grensoverschrijdende samenwerking blijkt uit het volgende citaat met betrekking tot het grensoverschrijdend natuurgebied De Gelderse Poort (HP/De Tijd, 8 mei 1998):

"Enkele jaren geleden presenteerde de Nederlandse tak van het grensoverschrijdende natuurgebied De Gelderse Poort het plan aan beide zijden van de grens 2500 ha. nieuwe natuur te ontwikkelen. Met een paniekerig 'Was nun?' schrokken de Duitse partners overeind. Ze hadden het idee dat de Hollanders hun land kwamen inrichten. Consul-honoraire Hermann von Ameln moest de boel sussen door erop te wijzen dat een 'plan' in Nederland vaak niet meer is dan een voorstel waarover beide partijen zich kunnen buigen, terwijl het Duitse 'Plan' een tot achter de komma uitgewerkt voornemen is dat alleen nog een handtekening behoeft. Bovendien vonden de Duitsers -vertrouwd met oude en ongerepte natuur- het maar een vreemd idee: natuur scheppen."

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de grensoverschrijdende samenwerking in De Gelderse Poort in een veel verder stadium is dan die in de drie casus. Het is heel goed mogelijk dat hoe verder de samenwerking gevorderd is, hoe meer de verschillen in (bestuurs)cultuur boven komen.

Het verdient aanbeveling om de zojuist beschreven kansen te onderzoeken. Verder onderzoek met betrekking tot de invloed van landschappelijke kenmerken (zie 6.4) is ook aan te bevelen.

7.2 Kansen en aanbevelingen

Wil natuur- en landschapsbeleid in grensgebieden een zelfstandige en serieuze plaats krijgen naast andere soorten van (internationaal) beleid, dan dient de erkenning van de noodzaak van dit soort beleid meer uitgebuit te worden. Daartoe moeten de drie hierboven genoemde bedreigingen omgezet worden in kansen. Van rijkswege dient er daarom in de eerste plaats een duidelijke lijn uitgezet te worden voor grensoverschrijdend beleid met bijbehorende financiële middelen. In de tweede plaats kunnen regionale en lokale overheden aansluiting zoeken bij reeds bestaand gebiedsgericht beleid in de afzonderlijke landen. Dat zou concreet kunnen bij het reeds bestaande beleid omtrent de Waardevolle Cultuurlandschappen in zowel Duitsland als in Nederland. In dit beleid wordt het streekeigene van een gebied benadrukt en worden naast nationale en regionale actoren, ook de lokale actoren betrokken. Het op zoek gaan naar overeenkomsten en verschillen in het beleid kan vruchtbare aanknopingspunten bieden voor een grensoverschrijdende aanpak. In de casus Maas-Swalm-Nette en Winterswijk/Zwillbrock maakt zowel het Duitse als het Nederlandse gebied deel uit van waardevol Cultuurlandschap-beleid. In de derde plaats ligt een kans in het voortborduren op Europees beleid. In het kader van de Habitat- en Vogelrichtlijn kunnen gebieden als beschermingszone worden aangewezen. Het uiteindelijke doel van deze richtlijnen is te komen tot een netwerk van natuurgebieden (Natura 2000). Juist in grensgebieden kunnen de verschillende onderdelen van zo'n natuurnetwerk met elkaar verbonden worden.

7.3 Terugblik op het theoretisch kader

Ondanks dat de configuratiebenadering een dynamisch karakter heeft, is ze minder dynamisch toegepast in dit onderzoek. Het blijkt dat ook in een dergelijke situatie de benadering prima te gebruiken is bij het analyseren van verschillende percepties en sociale relaties. In tegenstelling tot regime-theorieën, die vaak gebruikt worden in internationaal onderzoek, kan de configuratiebenadering ook aandacht besteden aan lokale en regionale actoren.

Een nadeel van de configuratiebenadering is dat geen ruimte is voor de verschillende personen die namens dezelfde actor handelen. Zoals in de casus ook te zien is, is het succes van grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid vaak afhankelijk van een aantal personen die binnen een organisatie de samenwerking willen trekken. Zeker omdat het gaat om een beleidsterrein waar in de meeste gevallen geen personeel voor is vrijgemaakt, is de inbreng van stimulators van wezenlijk belang.

Literatuur

- Barendregt, B. en K. Gybels, 1994, 'Grensoverschrijdende samenwerking is geen panacee', *Geografie*, 3: pp. 18-20.
- Bennett, G. (red.), 1991, *Towards a European Ecological Network/Vers un réseau écologique européen*, IEEP, Arnhem.
- Bennett, G. en R. Wolters, 1996, 'A European ecological network', in: Nowicki, P. (red.) et al., *Perspectives on ecological networks*, ECNC, Tilburg.
- Bolk, H., 1989, *Organizing, Changing, Simulating*, Eburon, Delft (dissertatie).
- Bouwer, K., 1985, 'Grensoverschrijdende milieuproblemen in een geografisch kader'. *Geografisch Tijdschrift*, 5: pp. 385-398.
- Bouwer, K., 1993, 'Regio en grens in het milieubeleid', in: Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap, Katholieke Universiteit Nijmegen, *Nederlandse Geografendagen 1992: congresverslag regio en grens in het milieubeleid*, Nijmegen, pp. 1-14.
- Corvers, F., 1994, 'Grensoverschrijdende samenwerking als instrument van (grens)regionaal-economische ontwikkeling', *Planologische Diskussiebijdragen 1994*, deel 1, Stichting Planologische Diskussiedagen, Delft.
- Corvers, F., B. Dankbaar en R. Hassink, 1992, *Nieuwe kansen voor bedrijven in grensregio's (eerste interimrapport)*, MERIT, Maastricht.
- Derckx, H. en H. Hendrickx, 1992, *De Groene Grens*, Subon.
- Dieperink, C., 1993, 'Warum ist es am Rhein so schön?', in: Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap, Katholieke Universiteit Nijmegen, *Nederlandse Geografendagen 1992: congresverslag regio en grens in het milieubeleid*, Nijmegen.
- Douma, W. Th., 1991, *International rules and regulations on the export of hazardous waste; the evolution of a new piece of environmental law*, Series development and security, UNEP.
- Elerie, J.N.H., 1989a, 'Het natuurlijk milieu', in: M.A.W. Gerding et al.(red), *Geschiedenis van Emmen en Zuid-Oost Drenthe*, Boom, Meppel.
- Elerie, J.N.H., 1989b, 'Het veengebied tot 1850', in: M.A.W. Gerding et al.(red), *Geschiedenis van Emmen en Zuid-Oost Drenthe*, Boom, Meppel.
- Europese Commissie, 1992, *Europa 2000: perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap*, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg.

Europese Commissie, 1995, *Europa 2000+: samenwerking voor de ruimtelijke ordening van Europa*, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg.

Gersie, J., 1993, 'Grensoverschrijdend natuur- en landschapsbeleid', in: Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap, Katholieke Universiteit Nijmegen, *Nederlandse Geografendagen 1992: congresverslag regio en grens in het milieubeleid*, Nijmegen, pp. 41-52.

Glasbergen, P., 1989, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, VUGA, 's-Gravenhage.

Gorissen, C., 1997, '*Is er een grens?*', afstudeerscriptie Planologie en Ruimtelijke Ordening van de Nationale Hogeschool voor Toerisme en Verkeer, Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening-Zuid, Eindhoven.

Goverde, H.J.M., N.J.M. Nelissen en R.W.J.M. Uijen, 1994, 'Euregio's, van informele uitwisselingen tot openbare publiekrechtelijke lichamen', in: *Planologische Diskussiebijdragen 1994*, deel 1, Stichting Planologische Diskussiedagen, Delft.

Graaf, H. van de, 1988, 'Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën', *Beleid en Maatschappij*, 1: pp. 1-19.

Graaf, H. van de en R. Hoppe, 1989, *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg.

Haer, van der, D., 1989, 'De vervening vanaf 1850', in: M.A.W. Gerding et al. (red.), *Geschiedenis van Emmen en Zuid-Oost Drenthe*, Boom, Meppel.

Hagelaar, J.L.F., 1993, 'Grenzen aan de configuratie?', in: Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), 1993, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage, pp. 123-129.

Hanf, K., 1978, 'Introduction', in: Hanf, K. en F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London.

Hoogerwerf, A., 1984, 'Beleid berust op veronderstellingen; de beleidstheorie', *Acta Politica*, 4: pp. 493-532.

Hoogerwerf, A., 1989, 'Beleid, processen en effecten', in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 17-35.

Horlitz, Th. en H.J. de Vries, 1995, *Karakteristieke grootschalige ecosystemen in het gebied van de Nieuwe Hanze Interregio(samenvatting)*, Nieuwe Hanze Interregio, Werkgroep Milieu, Hannover/Assen.

Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling, 1990, *Beleidsnetwerken: overheids- semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, 's-Gravenhage.

Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren, 1992, *De gevalsstudie: strategie van kwalitatief onderzoek*, Boom, Meppel.

Jong, D. de en P. Leroy, 1997, 'Natuurverkenning als beleidsverkenning: een beleidswetenschappelijke analyse van de Natuurverkenning '97', *Landschap*, 4: pp. 193-206.

Jordan, G. en K. Schubert, 1992, 'A preliminary ordering of policy network labels', *European Journal of Political Research*, 21: pp. 1-27.

Kessen, A.A.L.G.M., 1992, *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden: intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, Kloosterzande (dissertatie).

Klijn, E-H. en G.R. Teisman, 1992, 'Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels', *Beleidswetenschap*, 1: pp. 32-52.

Klijn, E-H., J.F.M. Koppenjan en C.J.A.M. Termeer, 1993, 'Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement: een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken', *Beleid & Maatschappij*, 5: pp. 230-243.

Klijn, E-H., J.F.M. Koppenjan en C.J.A.M. Termeer, 1995, 'Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks', *Public Administration*, 73: pp. 437-454.

Klundert, B. van de en J. Eberg, 1996, 'Leren van gebiedsgericht beleid', in: Eberg, J., R. van Est en H. van de Graaf (red.), *Leren met beleid: beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*, Het Spinhuis.

Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), 1993, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage.

Lamberigts, P.A.A.M., 1991, *Ruimtelijke ordening op zoek naar ruimte in Europa: een verkenning naar de noodzaak, vorm en inhoud van een Europese ruimtelijke ordening*, Nijmeegse Planologische Cahiers (37), Katholieke Universiteit Nijmegen.

Landkreis Emsland, 1990, *Raumordnungsprogramm Emsland*.

Leeuw, F.L., 1986, 'Beleidstheoretisch onderzoek toen en thans', *Beleid en Maatschappij*, 13: pp. 27-39.

Leroy, P., 1995, 'De locatie van afvalverwerkingsinrichtingen', in: Bouwer, K. en P. Leroy, *Milieu en ruimte: analyse en beleid*, Boom, Amsterdam, pp. 105-127.

Liefferink, J.D. en W. Brussaard, 1993, 'Internationaal milieubeleid in zijn context', in: Spaargaren, G. (red.) et al., *Internationaal milieubeleid*, Sdu, 's-Gravenhage.

LNV, 1990, *Natuurbeleidsplan*, Regeringsbeslissing, 's-Gravenhage.

LNV, 1993, *Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard*, deel 3 Kabinetsstandpunt, 's-Gravenhage.

Maarse, J.A.M., 1989. 'De uitvoering van overheidsbeleid', in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 148-164.

MURL, 1994, *Natur 2000 in Nordrhein-Westfalen, Leitlinien und Leitbolder für Natur und Landschaft im Jahr 2000 (überarbeitete Fassung)*, Düsseldorf.

MURL, 1995, *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf

NHI, 1997, *Jaarverslag 1996/1997*, Oldenburg.

O'Toole, L.J. en K. Hanf, 1990, 'Na de top-down versus bottom-up controverse', in: Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, 's-Gravenhage, pp. 21-37.

Peters, V., 1995, *Methoden van beleidsanalyse*, cursusbundel, Vakgroep Methoden, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Projectburo NUBL, 1996, *Plan van Aanpak NUBL: Dynamische ontwikkeling landelijk gebied*, Schrijen-Lippertz, Voerendaal.

Provincie Drenthe, 1990, *Streekplan Drenthe*, Assen.

Provincie Gelderland, 1996a, *Aardwetenschappelijke waarden (geomorfologie en bodem)*, Achtergronddocument bij de Omgevingsplannen Gelderland, Arnhem.

Provincie Gelderland, 1996b, *Streekplan Gelderland*, Arnhem.

Provincie Limburg, 1994, *Streekplan Noord- en Midden-Limburg*, Maastricht.

Provincie Limburg, 1995, *Waardevol Cultuurlandschap Midden-Limburg, Gebiedsperspectief: Beleid*, Maastricht.

Reyrink, L. en G. Sennert, 1994, 'Die Kulturlandschaft des Grenzraumes Kreis Viersen/Mittel-Limburg (NL), Trittstein im deutsch/niederländischen Biotopverbund', in: *Natura 2000: Gibt es Zukunftsperspektiven für Naturwerte in der europäischen Kulturlandschaft?*, Ziegler Beckmann GmbH, Köln.

Ringeling, A.B., 1985, 'Beleids Theorieën en Theorieën over beleid', *Beleid en Maatschappij*, 1: pp. 275-284.

Sabatier, P.A. en H-C. Jenkins-Smith (ed.), 1993, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder.

Staatsbosbeheer Drenthe-Zuid, 1996, *Hoogveenreservaat het Bargerveen*, Staatsbosbeheer, Driebergen.

Staatsbosbeheer en Waterschap 't Suydevelt, 1997, *Dossier Bargerveen*, Gruppo Creativo, Heerhugowaard.

Tatenhove, J. van en P. Leroy, 1995, 'Beleidsnetwerken: Een kritische analyse', *Beleidswetenschap*, 2: pp. 128-145.

Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, 's-Gravenhage (dissertatie).

Termeer, C.J.A.M., 1993, *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, VUGA, Amsterdam (dissertatie).

Torenvlied, R., 1995, 'De inbedding van beleidsvisies in beleidsnetwerken', *Beleidswetenschap*, 4: pp. 323-341.

Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1976, *Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Deelstaat Noordrijn-Westfalen*, nr. 76 (1976).

Twist, M.J.W. van, 1993, 'De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk: van 'hoe ver?' naar 'hoe verder?', *Beleidswetenschap*, 1: pp. 34-47.

Udo de Haes, H.A., 1991, 'Milieukunde, begripsbepaling en afbakening', in: Boersema, J.J. (red.) et al., *Basisboek milieukunde*, Boom, Meppel-Amsterdam.

Verschuren, P. en H. Doorewaard, 1995, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht.

Voogt, A.A., 1990, *Managen in een meervoudige context: naar een methode voor het ontwikkelen en veranderen van sociaal cognitieve configuraties*, Eburon, Delft (dissertatie).

Waarden, F. van, 1992, 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, 21: pp. 29-52.

Werkgroep GEB MSN, 1994, *Grensoverschrijdend ecologisch basisplan Maas-Swalm-Nette*, GEB MSN, Viersen/Roermond.

Yin, R.K., 1994, *Case study research: design and methods*, Sage, Thousand Oaks.

Aanhangsel 1 Bestuur en beleid in Duitsland in vogelvlucht

Bestuur

De Bondsrepubliek Duitsland (BRD) is een federale staat die bestaat uit zestien deelstaten, de zogenaamde *Länder*. De BRD kent vier bestuursniveaus. Bovenin de hiërarchie staat de "*Bund*". De wetgevingsbevoegdheid van dit orgaan is algemeen van aard en in de grondwet vastgelegd. De "*Länder*" (deelstaten) komen op het volgende niveau. Het Rijksniveau in Nederland is, voor wat betreft het natuurbeleid, vergelijkbaar met het Duitse *Länderniveau*. Iedere deelstaat heeft zelf de bevoegdheid met betrekking tot de uitwerking van wetten en regels; de *Bund* stelt wel het kader vast. In de praktijk leidt dit tot verschillen tussen de deelstaten. Iedere deelstaat is weer onderverdeeld in "*Regierungsbezirke*" (een soort districten). Dit zijn verlengde deelstaatbesturen/gedeconcentreerde rijksdiensten. Nordrhein-Westfalen kent vijf van deze districten.

Het derde niveau is dat van de "*Kreis*" of "*Kreisfreie Städte*". Een *Kreis* is een regionaal samenwerkingsverband waarin belangen worden behartigd die gemeentengrenzen overschrijden. Het vierde niveau wordt gevormd door de "*Gemeinden*" (gemeenten). Dit niveau heeft lokale bevoegdheden (Lamberigts, 1991; Robert, 1984).

Beleid

Nu de bestuurlijke niveaus bekend zijn, kan aandacht worden geschonken aan het beleid. Hier zal in het algemeen worden ingegaan op de verschillende beleidsplannen die door de bestuursniveaus worden opgesteld.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening is het "*Bundesraumordnungsgesetz*" het algemene kader. Deze wet regelt de verhoudingen tussen de bestuursniveaus en legt de deelstaten en districten planverplichtingen op. Voor de deelstaten zijn dat het "*Landentwicklungsprogramm*" en het "*Landentwicklungsplan*". Het laatste is een nadere uitwerking van het eerste. Sinds 1995 is het Landesentwicklungsplan een integraal plan. Voorheen werden deze plannen per thema opgesteld.

Voor de districten gaat het om een "*Gebietsentwicklungsplan*". Dit plan is een gedetailleerdere vorm van het Landesentwicklungsplan.

Op het niveau van de gemeenten is er ten eerste het "*Flächennutzungsplan*". In dit plan wordt het grondgebruik op basis van toekomstige behoeften vastgelegd. Het geldt voor het hele grondgebied van een gemeente. Hiernaast kennen de gemeenten het "*Bebauungsplan*". Hierin worden gedetailleerd eisen neergelegd voor bepaalde delen van het grondgebied. Het is het enige plan dat juridisch bindend is voor burgers en in die zin te vergelijken met het Nederlandse bestemmingsplan.

Wat betreft natuurbescherming kan middels de "*Bundesnaturschutzgesetzes*" op het hoogste niveau van de *Bund* een gebied worden aangewezen waarvoor een bijzondere beschermingsstatus geldt. Voor de bescherming van natuur en landschap in het buitengebied wordt op het niveau van de *Kreisen* het "*Landschaftsplan*" opgesteld. Ook kunnen gebieden op dit niveau worden aangewezen in zogenaamde "*Naturschutzverordnungen*".