

De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave

Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid

S. de Boer
W. Kuindersma
M.W. van der Zouwen
J.P.M. van Tatenhove

r a p p o r t e n

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 74 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP*) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra, de Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid en de Leerstoelgroep Milieubeleid, onderdelen van Wageningen UR. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans en thematische verkenningen.

* Sinds april 2008 is het MNP samen met het Ruimtelijk Planbureau opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave

Bestuurlijk vermogen, dynamiek en
diversiteit in het natuurbeleid

S. de Boer

W. Kuindersma

M.W. van der Zouwen

J.P.M. van Tatenhove

Rapport 74

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juli 2008

Referaat

Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen en J.P.M. van Tatenhove (2008), *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid* Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 74. 169 pp.; 5 fig.; 4 krt.; 9 tab.; 105 ref.; 1 bijl.

Dit rapport analyseert bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daartoe worden allereerst de inhoudelijke ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990 geanalyseerd. Vervolgens beschrijft het rapport de inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen in drie gebiedsprocessen rond EHS-realiseren. Dit mondt uit in een beoordeling van het bestuurlijk vermogen van deze gebiedsprocessen om de EHS te realiseren. Op basis hiervan zijn handelingsperspectieven geformuleerd voor rijk en provincie in het EHS-beleid.

Trefwoorden: bestuurskunde, beleidsanalyse, beleidsevaluatie, beleidsarrangementen, bestuurlijk vermogen, natuurbeleid.

Abstract

Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen and J.P.M. van Tatenhove (2008), *The Dutch National Ecological Network as a regional task. Administrative capacity, dynamics and diversity in nature conservation policy*, Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment, WOt Report No. 74. 169 pp.; 5 Figs.; 4 Maps. 9Tabs; 105 Refs.; 1 Ann.

This report analyses administrative capacity, dynamics and diversity in Dutch nature conservation policy. It first describes developments in the content of Dutch nature conservation policy since 1990, and then analyses the developments, in terms of content and institutions, in three regional nature policy processes. This leads to an assessment of the administrative capacity of these policy processes in terms of implementing the National Ecological Network. The insights thus obtained are used to formulate policy recommendations for national and regional authorities involved in Dutch nature conservation policy.

Key words: public administration, policy analysis, policy evaluation, policy arrangements, administrative capacity, Dutch nature conservation policy.

ISSN 1871-028X

©2008 **Alterra – Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Wageningen UR - Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 61 92; Fax: (0317) 48 61 93; e-mail: office.fnp@wur.nl

Wageningen UR - Leerstoelgroep Milieubeleid

Postbus 8130, 6700 EW Wageningen

Tel: (0317) 48 44 52; Fax: (0317) 48 39 90; e-mail: office.enp@wur.nl

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. 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 de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	13
1 Inleiding	15
1.1 Ontwikkelingen in het EHS-beleid	15
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	16
1.3 Leeswijzer	17
2 Conceptueel en methodologisch kader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Beleidsarrangementen: stabiliteit en verandering	19
2.3 Bestuurlijk vermogen en congruentie	22
2.4 Methoden van onderzoek	24
3 Discursieve dynamiek in het EHS-beleid	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Natuurontwikkeling en maakbaarheid	29
3.3 Vermarkting en vermaatschappelijking	31
3.4 Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid	34
3.5 Duiding van de dynamiek en vooruitblik naar de cases	36
4 EHS in de Gelderse Vallei	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Kenmerken van het gebied	39
4.3 Het beleidsproces in de Gelderse Vallei (1987-2007)	41
4.3.1 Inleiding	41
4.3.2 Onderhandelen over een Plan van Aanpak (1987-1993)	41
4.3.3 Uitvoering plan van aanpak (1993-1998)	48
4.3.4 Onderhandelingen over het reconstructieplan (2000-2005)	53
4.3.5 Uitvoering reconstructieplan (2005-2007)	57
4.4 Analyse van het beleidsarrangement	66
4.4.1 Actoren en coalities	67
4.4.2 Hulpbronnen	69
4.4.3 Spelregels	71
4.4.4 Discoursen	73
5 EHS in het Drents-Friese Wold	77
5.1 Inleiding	77
5.2 Kenmerken van het Drents-Friese Wold	77
5.3 Het beleidsproces in het Drents-Friese Wold	79
5.3.1 Op weg naar een nationaal park met een 'masterplan' (1990-1998)	79
5.3.2 Nieuwe natuur, Europa en Friese begrenzing (1999-2004)	83
5.3.3 De ecologie voorbij, andermaal Europa en nieuwe initiatieven (2005-2007)	86
5.4 Analyse van het beleidsarrangement	90
5.4.1 Periode 1990-1998	90
5.4.2 Periode 1999-2005	91
5.4.3 Periode 2005-2007	92

6	EHS in De Venen	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Het gebied De Venen	95
6.3	Het beleidsproces in De Venen (1992-2007)	98
6.3.1	Een moeizame start	98
6.3.2	Naar een gezamenlijk Plan van Aanpak	99
6.3.3	Uitvoering van het Plan De Venen	101
6.3.4	Evaluatie en herijking van het Plan De Venen	102
6.4	EHS in deelprojecten	106
6.4.1	Deelproject Parklandschap / Marickeland	106
6.4.2	Deelproject Waverhoek	109
6.4.3	Deelproject Groot Mijdrecht Noord	110
6.4.4	Deelproject Groot Wilnis-Vinkeveen	113
6.5	Analyse van het beleidsarrangement	114
6.5.1	Actoren en coalities	114
6.5.2	Hulpbronnen	115
6.5.3	Spelregels	116
6.5.4	Discoursen	117
7	Bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren	121
7.1	Inleiding	121
7.2	Strategische congruentie	121
7.2.1	Casus Gelderse Vallei	121
7.2.2	Casus Drents-Friese Wold	122
7.2.3	Casus De Venen	123
7.2.4	Vergelijking: strategische congruentie in de drie casus	124
7.3	Interne congruentie	126
7.3.1	Casus Gelderse Vallei	126
7.3.2	Casus Drents-Friese Wold	129
7.3.3	Casus De Venen	131
7.3.4	Vergelijking: interne congruentie in de drie casus	133
7.4	Externe congruentie	135
7.4.1	Casus Gelderse Vallei	136
7.4.2	Casus Drents-Friese Wold	137
7.4.3	Casus De Venen	138
7.4.4	Vergelijking: externe congruentie in de drie casus	139
7.5	Bestuurlijk vermogen	141
7.5.1	Casus Gelderse Vallei	141
7.5.2	Casus Drents-Friese Wold	142
7.5.3	Casus De Venen	142
7.5.4	Vergelijking: bestuurlijk vermogen in de drie casus	143
8	EHS-beleid in de regio: conclusies en handelingsperspectieven	147
8.1	Inleiding	147
8.2	Discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid	147
8.3	Regionale beleidspraktijken in het EHS-beleid	149
8.3.1	EHS in de Gelderse Vallei	149
8.3.2	EHS in het Drents-Friese Wold	150
8.3.3	EHS in De Venen	151
8.4	Bestuurlijk vermogen voor EHS-realiseratie vergeleken	152
8.5	Handelingsperspectieven voor rijk en provincie	155
	Literatuur	159
	Bijlage 1 Informanten en respondenten	165

Samenvatting

Sinds het verschijnen van het Natuurbeleidsplan in 1990 is het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet meer weg te denken uit het Nederlandse natuurbeleid. Het verwezenlijken van de EHS als een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden is sindsdien een belangrijke beleidsopgave. In de praktijk blijkt echter dat de realisatie van de EHS moeizaam verloopt. Hoe kunnen we dat verklaren?

In dit onderzoek zien we het begrijpen van regionale beleidsprocessen rond EHS-realisatie als een essentiële basis om uitspraken te kunnen doen over welke EHS er om welke redenen uiteindelijk gerealiseerd wordt. Daarom worden in deze studie drie gebiedsgerichte beleidsprocessen in het EHS-beleid nader geanalyseerd. Het betreft de beleidsprocessen rond ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei, nationaal park Drents-Friese Wold en strategisch groenproject De Venen. Op basis van onze analyse kunnen we ook uitspraken doen over de factoren die van invloed zijn op de potentie om de EHS succesvol te realiseren. De potentie om de EHS te realiseren noemen we *bestuurlijk vermogen*.

Door inzicht te geven in het bestuurlijk vermogen van het EHS-beleid sinds 1990 en door op basis hiervan handelingsperspectieven te formuleren voor rijk en provincies levert dit onderzoek een belangrijke bijdrage aan het natuurbeleid van de toekomst. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Welke inhoudelijke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het EHS-beleid sinds 1990?
2. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de inhoud en de organisatie van de drie regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid?
3. Hoe kunnen we het bestuurlijk vermogen van de drie regionale beleidsprocessen beoordelen, mede tegen de achtergrond van de inhoudelijke ontwikkelingen in het EHS-beleid?
4. Welke handelingsperspectieven kunnen we op basis hiervan formuleren voor rijk en provincie?

1. Dynamiek in het EHS-beleid

Om de inhoudelijke dynamiek in het EHS-beleid te beschrijven onderscheiden we drie *discourscomplexen*. Dit zijn complexen van opvattingen over de inhoud van het natuurbeleid en de manier waarop de uitvoering van het natuurbeleid gestuurd moet worden. De discourscomplexen die we onderscheiden in het EHS-beleid sinds 1990 zijn:

- a. 'Natuurontwikkeling en maakbaarheid';
- b. 'Vermarkting en vermaatschappelijking' en
- c. 'Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid'.

Het discourscomplex **'natuurontwikkeling en maakbaarheid'** ontstaat eind jaren tachtig van de vorige eeuw. Met het Natuurbeleidsplan van 1990 verschuift het accent van reservaatvorming en conservering naar natuurontwikkeling. Tegelijkertijd laat natuurontwikkeling een nieuwe maakbaarheid zien. Centraal staat de gedachte dat op basis van biologische en ecologische inzichten en kennis natuur kan worden gemaakt. Overheden, natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeherende organisaties bepalen, in samenspraak met wetenschappers, waar welke natuur moet komen.

Het discourscomplex **'vermarkting en vermaatschappelijking'** verwijst naar de verbreding van het natuurbeleid, zoals tot uiting komt in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor

natuur' (LNV, 2000a). Burgers, boeren en particulieren gaan een grotere rol spelen in de uitvoering van het natuurbeleid. Bovendien krijgt natuur een economische waarde toebedeeld. Daarnaast vindt de rijksoverheid het belangrijk dat natuur meer onderdeel wordt van de dagelijkse leefomgeving en de beleving van burgers. In toenemende mate leggen overheden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het natuurbeleid bij maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven.

Het discourscomplex **'integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid'** betreft een combinatie van inhoudelijke en bestuurlijke veranderingen in het natuurbeleid. Inhoudelijk is er sprake van een toenemende verbreding en integraliteit. Natuur staat niet langer op zich zelf, maar moet worden gerealiseerd in samenhang met andere functies in het landelijk gebied. Een veranderende sturingsfilosofie komt tot uitdrukking in de decentralisatie van taken en bevoegdheden in het natuurbeleid van het rijk naar de provincies. Met de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 komt het accent nog sterker te liggen op afrekenbaarheid.

In het hedendaagse natuurbeleid bestaan deze drie discourscomplexen naast elkaar. Het naast elkaar bestaan van de discourscomplexen vormt de context voor de manier waarop met de realisatie van de EHS wordt omgegaan in de regionale beleidsprocessen in de Gelderse Vallei, het Drents-Friese Wold en De Venen. Daarbij benadrukken we dat in de regionale beleidspraktijken het ene discourscomplex dominant is dan het andere. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij de realisatie van het EHS-beleid op regionaal niveau de ideeën over natuurontwikkeling en maakbaarheid overheersen, terwijl vermaatschappelijking en vermarkting van natuur nauwelijks een rol spelen.

2. Regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid

Uit de analyse van de gebiedsgerichte beleidsprocessen rond EHS-realiseren in de Gelderse Vallei, het Drents-Friese Wold en De Venen concluderen we dat er sprake is van een grote pluriformiteit aan regionale beleidspraktijken in het EHS-beleid. De casussen Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen laten zien dat het EHS-beleid op regionaal niveau tot heel verschillende beleidsprocessen heeft geleid.

Gelderse vallei

In *de Gelderse Vallei* heeft het EHS-beleid zich ontwikkeld in de organisatorische context van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid (ROM en reconstructie).

In het ROM-project Gelderse Vallei (vanaf 1989) worden de randvoorwaarden voor realisatie van de EHS vastgelegd (globale ligging, omvang en spelregels). Centraal in het ROM-project staat echter het landbouw-milieu probleem. De EHS speelt wel een cruciale rol als ruilmiddel tussen landbouw- en milieufractie, maar wordt verder uitgewerkt via het sectorale natuurbeleidsplan. Realisatie van de EHS komt in deze periode maar moeilijk op gang.

De reconstructie (vanaf 2000) wordt door de gebiedspartijen gezien als een nieuwe kans om bestaande doelen te realiseren. Een nieuwe natuurclaim (robuuste verbindingzone) vormt wederom een mogelijkheid voor een ruil tussen milieufractie en landbouwfractie, die hiervoor landbouwontwikkelingsgebieden terugkrijgt. Het natuurbeleid biedt inmiddels ook veel meer mogelijkheden voor een integrale aanpak door de extra mogelijkheden voor particulier en agrarisch natuurbeheer, flexibele begrenzingen en combinaties met rode ontwikkelingen (ontwikkelingsplanologie). Ook gemeenten en waterschap hebben zich hierdoor sterker aan de realisatie van de EHS gecommitteerd dan in de ROM-periode.

Drents-Friese Wold

In het Natuurbeleidsplan van 1990 is *het Drents-Friese Wold* aangewezen als één van de kerngebieden van de EHS. In 1996 wordt het gebied aangewezen als nationaal park in oprichting. Er wordt een overlegorgaan ingesteld met vertegenwoordigers van overheden, recreatie- en landbouwsector, terreinbeheerders en kleine grondeigenaren. Het overlegorgaan presenteert in 1998 het Beheer- en Inrichtingplan (BIP). Doel is om een groot aaneengesloten, begeleid natuurlijk systeem te realiseren.

In de periode 1999-2005 blijft de samenwerking in het overlegorgaan erg stabiel. Er is brede overeenstemming over de te varen koers in het gebied. Deze is neergelegd in het BIP, dat fungeert als een 'masterplan' voor te nemen maatregelen. Ook in het ROM-project Zuidoost Friesland (voor het Friese gedeelte van het nationale park) wordt het BIP als kader ervaren voor het begrenzen en realiseren van 250 tot 300 ha nieuwe natuur.

In de periode 2005-2007 zijn twee interessante ontwikkelingen gaande. In de eerste plaats bevestigt de (op handen zijnde) aanwijzing van grote delen van het nationale park als SBZ onder de Vogel- en Habitatrichtlijn de bestaande afspraken uit het BIP. Tegelijkertijd vraagt een groep omwonenden aandacht voor een bredere opvatting van natuur dan die de partijen in het overlegorgaan zijn overeengekomen. Toch wordt de stabiliteit van de regionale samenwerking hierdoor niet echt aangetast. Het BIP blijft een belangrijk kader voor de werkzaamheden in het nationale park.

De Venen

In strategisch groenproject *De Venen* werkt vanaf 1992 een coalitie van overheden samen aan de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur. Aanvankelijk is er onvoldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor grootschalige natuurontwikkeling in De Venen. Pas in 1998 komt een compromis tot stand tussen natuur en landbouw in De Venen (Plan De Venen).

Vanaf 1998 gaan de partijen in de coalitie aan de slag met de nadere uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen. Als gevolg hiervan ontstaat meer duidelijkheid over de concrete consequenties voor bewoners en grondgebruikers in het gebied. Dit leidt tot weerstand tegen de natuurplannen. Bovendien komt de samenwerking in project De Venen herhaaldelijk onder druk te staan doordat rijk en provincie nieuwe beleidsopgaven voor het gebied formuleren die in strijd zijn met de gemaakte afspraken in gebied De Venen. Met de realisatie van de EHS wordt dan ook weinig vooruitgang geboekt.

Begin 2007 doen zich nieuwe kansen voor. Het project De Venen is inmiddels deel gaan uitmaken van de Agenda Vitaal Platteland van de provincie Utrecht. Dit brengt de (extra) financiële middelen met zich mee die nodig zijn voor de realisatie van de EHS. Ook het project Groene Ruggengraat uit het Urgentie Programma Randstad van oktober 2007 betekent extra financiële middelen voor realisatie van de EHS in De Venen.

3. Bestuurlijk vermogen voor EHS-realisatie vergeleken

Uit een vergelijkende analyse van de drie gebiedsprocessen komt naar voren dat het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren verschillend en veranderlijk is. We constateren dat het bestuurlijk vermogen voor EHS-realisatie afhangt van drie factoren:

- a. de mate waarin betrokkenen bereid zijn om te onderhandelen over realisatie van de EHS;
- b. de mate waarin het EHS-beleid een belangrijke plaats inneemt in (verschillende aspecten van) het regionale beleidsproces;
- c. de mate van passendheid met de inhoud van het nationale EHS-beleid.

In vergelijkend perspectief is het bestuurlijk vermogen voor realisatie van de EHS in de casus *Drents-Friese Wold* het hoogst te noemen. Op de eerste plaats is er met de totstandkoming van het Beheer- en Inrichtingsplan in 1998 overeenstemming over de manier waarop de EHS gerealiseerd wordt in het nationale park. Bovendien blijken de samenwerking, de geldende afspraken en de heersende ideeën over de EHS in het nationale park in de loop der jaren redelijk samenhangend en stabiel. Op de derde plaats laten de heersende ideeën over de EHS in het Drents-Friese Wold een duidelijke overeenstemming zien met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale EHS-beleid. Potentieel knelpunt voor de stabiliteit in het gebiedsproces op de langere termijn is wel dat er weinig ruimte lijkt voor andere opvattingen over natuur die bijvoorbeeld door een groep bewoners en gebruikers worden ingebracht. De maatschappelijke steun voor realisatie van de EHS in het Drents-Friese Wold kan hierdoor verminderen.

Ook het bestuurlijk vermogen in de *Gelderse Vallei* is vanaf 2000 redelijk hoog. Er is al sinds de ROM-periode sprake van overeenstemming over de invulling van de EHS. Anders dan in de casus Drents-Friese Wold ontstaat de consensus echter vooral rond het thema landbouwmilieu en slechts zijdelings over EHS-realiseren. Tot een stabiele samenwerking voor realisatie van de EHS komt het pas in de reconstructiefase, wanneer gewerkt wordt aan de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. In de reconstructiecommissie is ruimte voor meer partijen die belangrijk zijn voor het realiseren van de EHS (Natuurmonumenten, landgoedeigenaren). Met de reconstructie komen bovendien nieuwe hulpbronnen beschikbaar (geld en menskracht). Daarnaast biedt het idee van een meervoudig platteland, dat centraal staat in de reconstructie, expliciet ruimte voor de EHS. Daarmee staat de robuuste verbinding hoog op de agenda.

Verder zien we in de reconstructiefase een toenemende rol voor boeren en landgoedeigenaren via agrarisch en particulier natuurbeheer en ontstaat er ruimte voor een verbreed natuurbeeld waarin ook het bestaande cultuurlandschap past. Dat betekent dat het beleidsproces rond de Gelderse Vallei in de reconstructiefase een hoge mate van passendheid kent met het discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting. Daarnaast is er als gevolg van de reconstructie sprake van een meer integrale visie op het landelijk gebied. Ook brengt de reconstructie (en het ILG) decentralisatie van het EHS-beleid met zich mee. De passendheid met het discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid neemt dus toe. De provincies Utrecht en Gelderland geven echter wel een verschillende invulling aan de decentralisatie van het EHS-beleid. Dit vormt een bedreiging voor de stabiliteit van het beleidsproces rond de Gelderse Vallei.

De hoge mate van passendheid bij het nationale EHS-beleid die in de Gelderse Vallei is ontstaan leidt net als in het Drents-Friese Wold tot een verhoogd bestuurlijk vermogen. Waarin de Gelderse Vallei en het Drents-Friese Wold van elkaar verschillen is dat in het Drents-Friese Wold één discourscomplex dominant is, terwijl er in de Gelderse Vallei verschillende naast elkaar bestaan. Het Drents-Friese Wold kenmerkt zich dan ook door een duidelijk dominante visie op de ontwikkeling van het gebied en de rol van de EHS daarin. In de Gelderse Vallei is die visie minder uitgekristalliseerd.

In de casus *De Venen* is het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren het minst tot ontwikkeling gekomen. Alleen rond 1998, wanneer het Plan van Aanpak De Venen gereed komt, is sprake van een (in potentie) hoog bestuurlijk vermogen. Op dat moment is een compromis bereikt over de realisatie van de EHS in De Venen. Bovendien is de samenwerking in het project De Venen rond 1998 redelijk stabiel: de partijen die belangrijk zijn voor de realisatie van de EHS committeren zich aan het Plan De Venen en de benodigde hulpbronnen (geld, grondeigendom, draagvlak) zijn beschikbaar. Ten slotte vertoont de manier waarop het

Plan De Venen invulling geeft aan de EHS veel overeenstemming met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale EHS-beleid. Dat blijft ook zo na 1998. Hierin lijkt de Venen erg op het Drents-Friese Wold.

Een groot verschil met de twee andere casussen is dat het bestuurlijk vermogen in De Venen slechts tijdelijk is. Waar we in de loop der jaren een geleidelijke toename zien van het bestuurlijk vermogen in het Drents-Friese Wold en in de Gelderse Vallei, zien we in De Venen juist een afname na 1998. Het lukt niet om op regionaal niveau blijvend samen te werken aan het realiseren van de EHS. In de jaren na 1998 neemt de interne samenhang en stabiliteit van het beleidsproces rond EHS-realiseratie in De Venen af. Dat gebeurt allereerst onder invloed van ontwikkelingen binnen het beleidsproces zelf. Tijdens de uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen ontstaat weerstand onder bewoners en grondgebruikers. Als gevolg hiervan blijft de inzet van cruciale hulpbronnen (draagvlak, grondeigendom) uit.

De laatste jaren wordt de stabiliteit van het beleidsproces rond De Venen vooral ondermijnd doordat rijk en provincie herhaaldelijk nieuwe beleidsopgaven introduceren die in strijd zijn met bestaande afspraken in De Venen. Dit zet de verhoudingen in het gebied op scherp. Het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren neemt daardoor verder af. Wel komt begin 2007 een Herijkt Plan De Venen tot stand met hernieuwde afspraken over de realisatie van de EHS. Met de feitelijke uitvoering van het EHS-beleid wordt echter weinig vooruitgang geboekt.

4. Handelingsperspectieven voor rijk en provincie

Wat betekenen onze conclusies voor de handelingsperspectieven van rijk en provincies in het EHS-beleid? We formuleren twee aanbevelingen.

Rijk: koester de pluriformiteit in het bestaande EHS-beleid en wees terughoudend met de introductie van nieuw, uniform natuurbeleid

De rijksoverheid bepaalt de hoofdlijnen van het Nederlandse natuurbeleid. Voor het aanpassen van dit beleid kunnen goede redenen zijn. Op grond van onze analyse lijkt het echter verstandig dat bij een dergelijke beleidswijziging rekening wordt gehouden met de bestaande pluriformiteit aan regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid. Deze pluriformiteit komt mede voort uit de inhoudelijke dynamiek en diversiteit in het nationale natuurbeleid. Zoals uit deze studie blijkt, kunnen regionale beleidsprocessen een hoog bestuurlijk vermogen hebben ontwikkeld voor EHS-realiseratie, ongeacht naar welke inhoudelijke ontwikkeling (discourscomplex) in het EHS-beleid ze verwijzen. Maatregelen van het rijk die de diversiteit in het nationale EHS-beleid verminderen en bijvoorbeeld sterk kiezen voor één discourscomplex, leiden tot een verminderd bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen waarin een ander discourscomplex domineert. Andersom is het zo dat de pluriformiteit in het EHS-beleid positieve gevolgen heeft voor het bestuurlijk vermogen voor EHS-realiseratie op regionaal niveau, omdat deze ruimte laat voor een diversiteit aan effectieve regionale beleidsprocessen. Vanuit dit perspectief zijn er goede redenen om de bestaande pluriformiteit in het EHS-beleid te koesteren (en wellicht uit te breiden).

Daarnaast is het verstandig dat de rijksoverheid bij een beleidswijziging rekening houdt met de mate van verankering van het EHS-beleid op regionaal niveau. Zo kan (een bepaalde inhoudelijke ontwikkeling in) het EHS-beleid in een regionaal beleidsproces zo stevig verankerd zijn, dat het moeilijk (en wellicht inefficiënt) is om hier rigoureuze aanpassingen in te doen. Pogingen om nieuw beleid te introduceren brengen bovendien het risico met zich mee dat de bestaande stabiliteit en samenhang van de regionale samenwerking afnemen en daarmee het bestuurlijk vermogen van het regionale beleidsproces. Het rijk moet om die reden dus terughoudend zijn met het introduceren van nieuw, uniform beleid.

Provincies: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen en kies voor regionaal maatwerk

Als provincies de EHS-realisaie op regionaal niveau willen beïnvloeden is het verstandig om rekening te houden met het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen. Gezien de diversiteit van deze beleidsprocessen is het bovendien van belang om regionaal maatwerk na te streven. Dat geldt voor de inhoud van het beleid maar ook voor de provinciale rol. Zo is in regionale beleidsprocessen met een hoog bestuurlijk vermogen voor EHS-realisaie minder directe bemoeienis van de provincie nodig dan in regionale beleidsprocessen met een laag bestuurlijk vermogen.

Provincies die de realisatie van de EHS willen bijsturen in regionale beleidsprocessen met een *hoog* bestuurlijk vermogen doen er verstandig aan om in onderhandelingen met de betrokken gebiedspartners zoveel mogelijk aan te sluiten bij de dominante ideeën, de geldende spelregels en de bestaande afspraken. Provincies die de confrontatie zoeken met dergelijke regionale beleidsprocessen kunnen veel strijd verwachten. Dit kan leiden tot een afname van het (vaak zorgvuldig opgebouwde) bestuurlijk vermogen om regionaal EHS-doelen (en vaak ook andere doelen) te realiseren.

In beleidsprocessen met een *laag* bestuurlijk vermogen heeft het vooral prioriteit om de interne stabiliteit en samenhang van het regionale beleidsproces te bevorderen. Om dat te bereiken kan de provincie proberen één of meer van de onderdelen van het regionale beleidsproces te beïnvloeden. Zo kunnen nieuwe partijen, nieuwe hulpbronnen (geld, menskracht), nieuwe spelregels en/of nieuwe ideeën in het regionale beleidsproces geïntroduceerd worden.

Summary

This report analyses administrative capacity, dynamics and diversity in Dutch nature conservation policy. Its goal is to examine why the implementation of the *National Ecological Network (EHS)* – a key concept in Dutch nature conservation policy – has been less successful than was intended in 1990, when it was first introduced. Understanding the success (or lack of it) of the implementation of the EHS – which we refer to as ‘*administrative capacity*’ – requires an examination of the dynamics and diversity within Dutch nature conservation policy, at both national and regional levels. Whereas nature conservation policy is formulated and revised at the national level, its implementation takes place in regional policymaking processes.

The following research questions were addressed in this study:

1. What developments have occurred in the content of Dutch nature conservation policy since the introduction of the concept of a National Ecological Network in 1990?
2. What developments, in terms of content and institutions, have occurred in three regional nature conservation policy processes (case studies) in the Netherlands?
3. How can we assess the administrative capacity of these three regional policymaking processes, against the background of the developments in the content of Dutch nature conservation policy since 1990?
4. What policy recommendations can we formulate, on the basis of our analysis, for national and regional authorities involved in Dutch nature conservation policy?

1. Developments in the content of Dutch nature conservation policy since 1990

In describing the developments in the content of Dutch nature conservation policy since 1990, we distinguish three *discursive complexes*, that is, complexes of ideas regarding the content of nature conservation policy and the way in which its implementation should be steered:

- a. ***‘Nature development and manipulability’***: the 1990 Dutch Nature Policy Plan reflected a shift in focus from the creation of nature reserves and nature conservation to the development of new habitats. The predominant idea became that nature can be ‘constructed’, based on biological and ecological knowledge.
- b. ***‘Marketisation and socialisation’***: the 2000 national policy paper entitled ‘Nature for people, people for nature’ indicated a widening of the scope of nature conservation policy. Nature is now regarded as having social and economic values, and non-governmental actors, including citizens, farmers and NGOs, claim a bigger role in the implementation of nature conservation policy;
- c. ***‘Coherence, decentralisation and assessability’***: this discursive complex involves a combination of developments in Dutch nature conservation policy in the early 21st century: (i) ecological functions are seen in the context of other functions of rural areas (agriculture, recreation, water management etc.); (ii) a new governance philosophy results in the decentralisation of tasks from the national to the regional government level; and (iii) the importance of assessable policy goals in Dutch nature policy is emphasised.

These three discursive complexes coexist in contemporary Dutch nature conservation policy, and their coexistence forms the context for the way the National Ecological Network (EHS) is implemented in regional nature policy processes. In these regional processes, one of the

discursive complexes may dominate the debate, whereas the other two may be relatively unimportant.

2. Developments in three regional nature policy processes, in terms of content and institutions

First of all, the comparative analysis of our three case studies – the regional nature policy processes in the *Gelderse Vallei*, *Drents-Friese Wold* and *De Venen* areas – shows that the dynamics in Dutch nature conservation policy since 1990 have led to a high degree of multiformity in policy arrangements at the regional level. In other words, the three cases demonstrate that the implementation of the National Ecological Network has led to a great diversity in terms of the *policy actors* involved, the distribution of *resources* between these policy actors, the predominant *rules of the game*, and the diversity of *policy discourse* in different regional policy processes.

3. Administrative capacity of regional nature policy processes

Secondly, our comparative analysis of the three cases demonstrates that the administrative capacity of regional nature policy processes as regards implementing the National Ecological Network is rather diverse and variable. We conclude that the following three factors determine the administrative capacity of regional policy arrangements:

- a. the extent to which the policy actors involved are willing and able to negotiate about the implementation of the National Ecological Network (which we call '*strategic congruence*');
- b. the extent to which the implementation of the Network plays an important role in (different elements of) the regional policy arrangement ('*internal structural congruence*');
- c. the extent to which the regionally established nature conservation policy fits in with at least one of the three discursive complexes of national policy in the Netherlands ('*external structural congruence*').

4. Policy recommendations for national and regional authorities

On the basis of insights gained from our case studies, we can formulate the following policy recommendations for national and regional authorities involved in Dutch nature conservation policy:

- a. ***National government*** (i) maintain (or even expand) the current multiformity in Dutch nature conservation policy, as it facilitates a diversity of effective regional policy processes; and (ii) be reticent about introducing new, uniform nature conservation policies.
- b. ***Regional authorities***. (i) value the existing administrative capacity of regional nature policy processes and (ii) if a policy intervention is necessary (for example in a situation of low administrative capacity), respect the ideas and the 'rules of the game' that dominate the regional policy process.

1 Inleiding

1.1 Ontwikkelingen in het EHS-beleid

Het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS) maakt sinds 1990 deel uit van het Nederlandse natuurbeleid. In dat jaar kwam het Natuurbeleidsplan uit waarvan de EHS het hart vormt (LNV, 1990). Het verwezenlijken van de EHS als een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden is sindsdien een van de belangrijkste opgaven in het natuurbeleid. Centraal staat de idee van een nieuwe maakbaarheid van natuur en een ecologisch perspectief op natuurbeleid. De EHS, met een totale oppervlakte van zo'n 700.000 hectare, moet in het jaar 2018 gerealiseerd zijn. Het realiseren van de EHS gebeurt middels het aankopen en inrichten van gronden, het overdragen aan terreinbeheerders en het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren en particulieren. Aanvankelijk richtte het natuurbeleid zich enerzijds op het in stand houden van 435.500 ha bestaande natuur en anderzijds het ontwikkelen van 250.000 ha nieuwe natuur.

In de loop der jaren is de EHS een dominant concept gebleken in het Nederlandse natuurbeleid, met een grote mobiliserende werking. Het concept EHS heeft bovendien een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het Europese natuurbeleid (Natura 2000). Toch blijkt de EHS in de praktijk in veel gevallen lastig te realiseren. De Algemene Rekenkamer geeft zo'n 16 jaar na het verschijnen van het concept in het Natuurbeleidsplan en zo'n twaalf jaar voordat de EHS gerealiseerd moet zijn (2018) aan dat er 'nog een lange weg te gaan' is (Tweede Kamer, 2006: 43). In haar rapport brengt de Algemene Rekenkamer de problemen in kaart, zoals het achterlopen van de inrichting van nieuwe EHS-gebieden en de realisatie van nieuwe natuur via particulier natuurbeheer en het onvoldoende waarborgen van de continuïteit van agrarisch beheer. De belangrijkste knelpunten die de uitvoering van de EHS belemmeren zijn volgens de Rekenkamer de volgende (Tweede Kamer, 2006: 40-43):

- Het Ministerie van LNV geeft de provincies geen duidelijke kaders mee en stuurt te weinig op natuurdoelen en op ruimtelijke samenhang;
- De provincies zijn onduidelijk in hun keuzes waar welke natuur moet komen;
- Het principe van vrijwillige medewerking van grondeigenaren en de omslag van 'verwerving naar beheer' vertragen de realisatie van de EHS;
- In conflicten tussen natuurbelangen en andere belangen worden compromissen geformuleerd die nadelig kunnen uitpakken voor natuur.

De evaluatie van de Algemene Rekenkamer maakt duidelijk dat de uitvoering van het EHS-beleid een bijzonder complexe zaak is. Ook de Natuurbalans laat sinds 1998 zien dat het realiseren van de EHS moeizaam gaat. Een belangrijke factor in deze complexiteit, die in het rapport van de Algemene Rekenkamer niet of nauwelijks aan bod komt, is dat de betekenis van natuur, de EHS en het EHS-beleid allerminst een gegeven zijn. Deze zijn divers en veranderlijk.

Op de eerste plaats kan niet worden gesproken van één EHS-beleid. Het beleidsveld is inmiddels 18 jaar oud en er hebben zich sinds 1990 verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze veranderingen hebben hun weerslag gehad op de uitvoering van het EHS-beleid en daarmee op het bereiken van natuurdoelen. Zo voegden natuurbeleidsmakers in de loop der jaren regelmatig nieuwe, inhoudelijke accenten toe. Voorbeelden zijn het ontwikkelen van robuuste verbindingzones en van extra natte natuur in de Zuid-Hollandse delta, het IJsselmeer, Noord-Nederland, de Zandmaas en de Westerschelde. Andere voorbeelden van

nieuwe inhoudelijke lijnen zijn de omschakeling naar 'natuur voor mensen' (LNV, 2000a) of de omslag 'van verwerven naar beheer'. Daarnaast is ook de rol van het rijk in het natuurbeleid geleidelijk verschoven, van regisseur naar facilitator. Het EHS-beleid heeft dus vele gezichten, hoewel de oorspronkelijke doelstelling – het realiseren van een aangesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden – gehandhaafd is gebleven. De verschillende opvattingen en accenten bestaan naast elkaar in het hedendaagse natuurbeleid. Nieuwe ideeën komen zelden in plaats van 'oud' beleid, maar komen daar naast te staan. Hoe het EHS-beleid inhoudelijk is verrijkt in de loop der jaren en welke diversiteit aan opvattingen daarin te herkennen is wordt in dit onderzoek nader geanalyseerd met het begrip 'discours'. Het gaat daarbij niet alleen om discourses over wat natuur en wat de EHS is en wat de belangrijkste inhoudelijke thema's in het EHS-beleid zijn. Ook de discourses over wie het beleid op welke manier dient te sturen horen daarbij. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een sterk geloof in maakbaarheid van de EHS met een krachtige rol voor de overheid naar steeds meer ruimte voor het betrekken van een diversiteit aan organisaties bij de uitvoering van het natuurbeleid (bijvoorbeeld via agrarisch of particulier natuurbeheer).

Ten tweede is de praktische betekenis van de EHS en het EHS-beleid pas echt te vinden in de beleidsprocessen waarin betrokkenen de EHS proberen te realiseren. Het gaat daarbij om regionale beleidspraktijken waar een keur aan opvattingen over natuur, de EHS en het EHS-beleid kan bestaan, waar verschillende betrokkenen een rol spelen, waar verscheidene spelregels gehanteerd worden en iedere betrokkene beschikt over eigen hulpbronnen. Deze regionale beleidsprocessen kennen dus zowel een inhoudelijke als een organisatorische kant. In dit onderzoek zien we het begrijpen van regionale beleidsprocessen als een essentiële basis om uitspraken te kunnen doen over welke EHS er om welke redenen uiteindelijk gerealiseerd wordt. Daarom worden in deze studie drie gebiedsgerichte beleidspraktijken in het EHS-beleid nader geanalyseerd. Het betreft de beleidspraktijken rond ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei, nationaal park Drents-Friese Wold en strategisch groenproject De Venen. In paragraaf 2.4 wordt de keuze voor deze drie casussen beargumenteerd.

Op basis van een analyse van regionale beleidspraktijken kunnen er ook uitspraken worden gedaan over wat de potentie is om de EHS in de toekomst succesvol te realiseren. De potentie om de EHS te realiseren noemen we bestuurlijk vermogen. In dit onderzoek wordt bestuurlijk vermogen overigens niet gezien vanuit het perspectief van de oorspronkelijk geformuleerde beleidsdoelen van het EHS-beleid (klassieke beleidsevaluatie). In plaats daarvan wordt de evaluatie nadrukkelijk in de context geplaatst van onze analyse van de dynamiek in en diversiteit aan discourses in het EHS-beleid. De formele doelstellingen van de rijksoverheid (LNV) spelen daarbij een belangrijke rol, maar daarnaast zijn ook de (veranderende) doelstellingen van de bij het EHS-beleid betrokkenen relevant.

Een confrontatie van de analyse van de discursieve dynamiek in het EHS-beleid met de analyse van het bestuurlijk vermogen van een drietal beleidspraktijken in het EHS-beleid mondt ten slotte uit in handelingsperspectieven voor het rijk en provincies in het EHS-beleid. Deze handelingsperspectieven doen recht aan de bestaande diversiteit in het EHS-beleid in Nederland en aan de wederzijdse afhankelijkheid van de bij het natuurbeleid betrokken partijen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Op basis van het voorafgaande kan de volgende doelstelling worden geformuleerd voor dit onderzoek:

- a. Het beschrijven en verklaren van de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990;
- b. Het beschrijven en verklaren van de ontwikkelingen in de inhoud en de organisatie van een drietal gebiedsgerichte beleidspraktijken in het EHS-beleid;
- c. Het beoordelen van het bestuurlijk vermogen van deze drie beleidspraktijken;
- d. Het formuleren van handelingsperspectieven voor rijk en provincie in het EHS-beleid.

Het onderzoek levert aldus een bijdrage aan het natuurbeleid van de toekomst door inzicht te geven in de factoren die van invloed zijn geweest op het bestuurlijk vermogen van het EHS-beleid sinds 1990 en door handelingsperspectieven te formuleren voor rijk en provincie.

Om bovenstaande doelstelling te kunnen realiseren dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

1. Welke discursieve ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het EHS-beleid sinds 1990 en op basis van welke factoren kunnen we deze ontwikkelingen verklaren?
2. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de inhoud en de organisatie van een aantal regionale beleidspraktijken in het EHS-beleid en op basis van welke factoren kunnen we deze ontwikkelingen verklaren?
3. Hoe kunnen we het bestuurlijk vermogen van de onderzochte regionale beleidspraktijken beoordelen, mede tegen de achtergrond van de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid?
4. Welke handelingsperspectieven kunnen we formuleren voor rijk en provincie op basis van de analyse van het bestuurlijk vermogen van de regionale beleidspraktijken?

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden het conceptueel en methodologisch kader van dit onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 3 schetsen we de discursieve ontwikkelingen die zich sinds 1990 in het EHS-beleid hebben voorgedaan. De hoofdstukken 4, 5 en 6 zoomen vervolgens in op de discursieve en institutionele ontwikkelingen in de regionale beleidspraktijken rond realisatie van de EHS in nationaal park Drents-Friese Wold, strategisch groenproject De Venen en ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei.

In hoofdstuk 7 worden (de ontwikkelingen in) de drie onderzochte gebiedsgerichte beleidsprocessen rond EHS-realisatie met elkaar vergeleken. Vervolgens formuleren we onze bevindingen ten aanzien van het bestuurlijk vermogen van de drie beleidspraktijken. In hoofdstuk 8 zetten we ten slotte al onze bevindingen op een rij en presenteren we op basis daarvan handelingsperspectieven voor rijk en provincie in het EHS-beleid.

Bijlage 1 geeft een overzicht van informanten en respondenten.

2 Conceptueel en methodologisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan het conceptueel en methodologisch kader van ons onderzoek centraal. Het conceptueel kader is gebaseerd op de beleidsarrangementenbenadering (2.2) en het concept congruentie (2.3). In de methodologische paragraaf (2.4) besteden we aandacht aan de door ons gebruikte onderzoeksmethoden voor: (a) het analyseren van de discursieve dynamiek in het EHS-beleid sinds 1990 en (b) het analyseren en evalueren van gebiedsgerichte beleidspraktijken in het Nederlandse natuurbeleid.

2.2 Beleidsarrangementen: stabiliteit en verandering

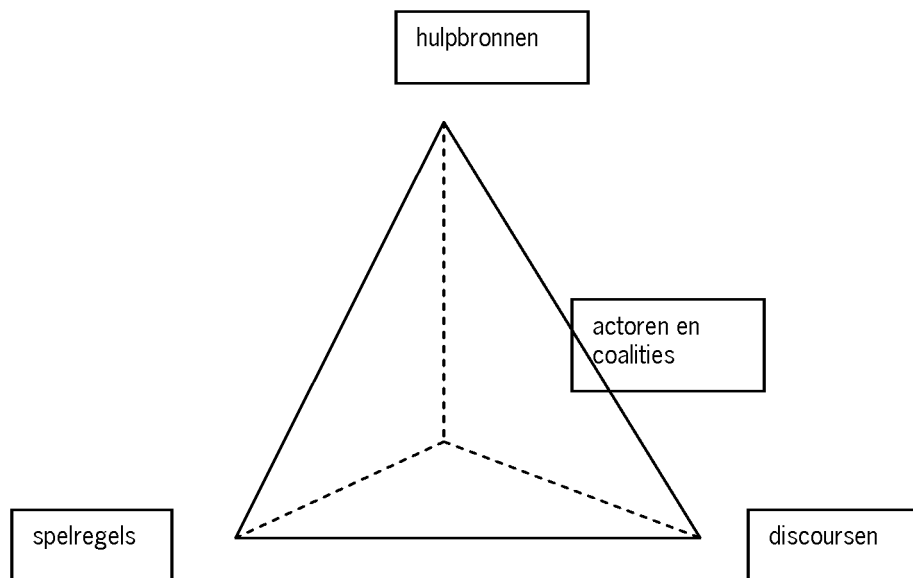
Voor het analyseren van de inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het EHS-beleid sinds 1990 maken we in deze studie gebruik van de beleidsarrangementenbenadering. Dit is een beleidswetenschappelijke benadering die is ontwikkeld om de diversiteit aan en dynamiek in beleidspraktijken te analyseren en verklaren tegen de achtergrond van politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Een centraal uitgangspunt van de beleidsarrangementenbenadering is dat beleidspraktijken, net als andere vormen van sociaal gedrag, gaandeweg 'geïstitutionaliseerd' raken. Dat wil zeggen: ze raken, onder invloed van de voortgaande interacties tussen betrokken partijen, geleidelijk verankerd in patronen, structuren, routines en regels, die op hun beurt weer het gedrag van de betrokken partijen bepalen. Dit impliceert dat beleidspraktijken dus een zekere stabiliteit kennen.

Tegelijkertijd veronderstelt de beleidsarrangementenbenadering dat beleidspraktijken continu beïnvloed worden door verschuivende opvattingen over beleidsproblemen en bijbehorende oplossingen, veranderende machtsverhoudingen tussen betrokken partijen, politiek-maatschappelijke ontwikkelingen, enzovoort. Als gevolg hiervan maken bestaande beleidspraktijken voortdurend veranderingen door. Zo hebben in het EHS-beleid sinds 1990 nieuwe concepten (robuuste verbindingszones) en nieuwe instrumenten (particulier en agrarisch natuurbeheer) hun intrede gedaan, en zijn gaandeweg ook nieuwe rolverhoudingen ontstaan tussen de verschillende overheidslagen, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. De manier waarop deze en andere ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990 zich hebben doorvertaald in de inhoud en organisatie van gebiedsgerichte beleidspraktijken in het Nederlandse natuurbeleid wordt in deze studie nader onderzocht.

In deze studie worden beleidspraktijken aangeduid als beleidsarrangementen. Onze definitie van een *beleidsarrangement* luidt: de wijze waarop een beleidsveld op een gegeven moment en op een bepaald schaalniveau inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen (Van Tatenhove *et al.*, 2000b; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006). Het gaat ons dus om de manier waarop het EHS-beleid sinds 1990 inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen in drie gebieden: nationaal park Drents-Friese Wold, strategisch groenproject De Venen en ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei.

Aan een beleidsarrangement kunnen vier dimensies worden onderscheiden (zie figuur 2.1):

- a. actoren en coalities
- b. discoursen
- c. hulpbronnen
- d. spelregels



Figuur 2.1: Een beleidsarrangement als tetraëder (Arts en Leroy, 2003:17)

Allereerst zijn er de publieke en private **actoren** die, al dan niet in coalities, betrokken zijn bij een bepaald beleidsterrein. Actoren kunnen individuen of organisaties zijn. Gedacht kan worden aan: overheden (EU, rijk, provincie, gemeenten en waterschappen), maatschappelijke organisaties (op het gebied van natuur en milieu, landbouw, recreatie) en marktpartijen (boeren, recreatieondernemers). Van een **coalitie** is sprake als twee of meer actoren duurzaam samenwerken op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsdiscoursen.

De betrokken actoren hebben, ten tweede, allerlei opvattingen en ideeën over beleidsproblemen, over de wijze waarop die problemen moeten worden aangepakt en door wie. Deze opvattingen en ideeën putten uit en/of verwijzen naar één of meerdere **discoursen**. Het begrip discours wordt op veel verschillende manieren gedefinieerd. Over het algemeen kunnen twee vormen van discoursanalyse worden onderscheiden. De eerste beschouwt discoursen als referentiekader, de tweede ziet discoursen als *'language in use'*. In dit onderzoek wordt een discours opgevat als referentiekader dat door actoren in onderlinge interacties wordt ontwikkeld en gebruikt om betekenis te geven aan beleidsproblemen en beleidshandelen. Binnen een beleidsarrangement kunnen verschillende discoursen met elkaar concurreren of kan er één gedeeld, dominant discours zijn (van Tatenhove *et al.*, 2000b; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006).

Discoursen kunnen daarnaast zowel betrekking hebben op de inhoud van het natuurbeleid (*inhoudelijk discours*) als op opvattingen over hoe overheden en andere actoren daadwerkelijk sturen of moeten sturen (*sturingsdiscours*). Een voorbeeld van een inhoudelijk discours in het natuurbeleid is het wildernisdiscours, waarin het behouden en ontwikkelen van een zo ruig en ongerept mogelijke natuur centraal staat. Een ander voorbeeld is het arcadisch discours, dat vooral de schoonheid en de belevingswaarde van natuur centraal stelt. Een voorbeeld van een sturingsdiscours in het natuurbeleid is het maakbaarheidsdiscours, waarin een centrale rol is weggelegd voor de overheid om natuurdoelen (zoals de realisatie van de EHS) te realiseren.

Een ander sturingdiscours is het vermaatschappelijkingdiscours, dat juist de rol van maatschappelijke organisaties en burgers in het natuurbeleid benadrukt. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990 beschreven. Daarnaast wordt er ook in de drie regionale beleidspraktijken naar discoursen gekeken. In de drie casus is discours één van de vier dimensies van het regionale EHS-beleidsarrangement (naast actoren, hulpbronnen en spelregels). Dat betekent dus dat discoursen op twee niveaus een rol spelen: enerzijds in de ontwikkelingen in het EHS-beleid (uitgewerkt in hoofdstuk 3) en anderzijds in de inhoud van de samenwerking in de regionale EHS-beleidsarrangementen in de Gelderse Vallei, het Drents-Friese Wold en De Venen (uitgewerkt in respectievelijk hoofdstuk 4, 5 en 6).

Op de derde plaats beschikken actoren in hun onderlinge interacties over allerlei ***hulpbronnen***, die ze kunnen inzetten om het beleidsproces in de door hen gewenste richting te sturen. Het kan daarbij gaan om formele bevoegdheden om beslissingen te nemen of beleidstaken uit te voeren, maar het kan ook gaan om de beschikbaarheid van informatie, expertise, menskracht, geld, grondbezit, of goede relaties met andere (invloedrijke) actoren. De verdeling van hulpbronnen tussen actoren is bepalend voor de onderlinge machtsverhoudingen. Ze kan overigens in de loop der tijd veranderen, bijvoorbeeld doordat nieuwe actoren en/of nieuwe discoursen hun intrede doen in het beleidsarrangement, nieuwe coalities ontstaan, of er een nieuwe spelregel gaat gelden (zie hieronder).

Ten vierde vertoont een arrangement een zekere stabiliteit omdat er bepaalde ***spelregels*** gelden. Spelregels bepalen onder meer wie mag meepraten en -beslissen, hoe beleid gemaakt en uitgevoerd wordt en wie voor welke beleidstaken verantwoordelijk is. Spelregels kunnen formeel of informeel van aard zijn. Formele spelregels zijn onder meer vastgelegd in wet- en regelgeving en beleidsnota's zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet, het Natuurbeleidsplan, het Structuurschema Groene Ruimte en de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Bij informele spelregels gaat het daarentegen om ongeschreven regels die bijvoorbeeld voortkomen uit bestaande tradities, routines, gewoonten en gebruiken.

In onze analyse van beleidsarrangementen in het EHS-beleid staan we in het bijzonder stil bij de wisselwerking tussen de verschillende dimensies. Een belangrijk uitgangspunt van de beleidsarrangementenbenadering is namelijk dat de vier dimensies van een beleidsarrangement nauw met elkaar verbonden zijn (zie figuur 2.1). Dit betekent dat als er een verandering optreedt ten aanzien van één van de dimensies (er treedt bijvoorbeeld een nieuwe actor toe tot het beleidsarrangement), dit in veel gevallen gevolgen heeft voor de andere dimensies van het arrangement (de verdeling van hulpmiddelen verandert, nieuwe spelregels worden geïntroduceerd en/of een nieuw discours doet zijn intrede) (Lieverink, 2006).

Daarnaast besteden we in onze analyse nadrukkelijk aandacht aan (verklarende factoren voor) stabiliteit en verandering in de drie door ons onderzochte beleidsarrangementen. Dat betekent dat we onderzoeken welke inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen zich sinds 1990 in de drie beleidsarrangementen hebben voorgedaan en op basis van welke factoren we deze ontwikkelingen (of het uitblijven daarvan) kunnen verklaren. We maken daarbij onderscheid tussen de volgende verklarende factoren: (a) algemene politiek-maatschappelijke ontwikkelingen sinds 1990; (b) ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990; en (c) de acties van en interacties tussen betrokken actoren in het beleidsarrangement.

2.3 Bestuurlijk vermogen en congruentie

We maken in deze studie dus gebruik van de beleidsarrangementenbenadering om de inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen die zich sinds 1990 hebben voorgedaan in drie gebiedsgerichte beleidspraktijken in het EHS-beleid te analyseren. Voor een beoordeling van het bestuurlijk vermogen van deze beleidsarrangementen levert de beleidsarrangementenbenadering echter geen conceptueel kader. In deze studie kiezen we er voor om daartoe het concept 'congruentie' te gebruiken.

Het **bestuurlijk vermogen** van beleidsarrangementen kan worden gedefinieerd als de mate waarin zij succesvol zijn in het tegengaan of oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke problemen (Nelissen *et al.*, 2000; Arts en Goverde, 2006). In dit rapport gaat het om de potentie om op regionaal niveau EHS-beleid te realiseren. In onze visie hangt het bestuurlijk vermogen van een regionaal beleidsarrangement mede af van: (a) de onderlinge samenhang tussen de vier dimensies van dat arrangement en (b) de 'passendheid' van het beleidsarrangement in zijn discursieve en institutionele omgeving. Boonstra (2004) introduceert in dit kader het concept congruentie. Ze maakt daarbij onderscheid tussen strategische en (interne en externe) structurele congruentie.

Strategische congruentie heeft betrekking op de verhoudingen tussen actoren en coalities in een beleidsarrangement. Van strategische congruentie is sprake wanneer (coalities van) actoren, ondanks het feit dat ze verschillende discoursen hanteren, in onderlinge interactie toch zinnige betekenis kunnen verlenen aan onderwerpen die voor hen relevant zijn. In de praktijk van het natuurbeleid betekent dit bijvoorbeeld dat natuurorganisaties en boeren, ondanks het feit dat zij zeer uiteenlopende belangen en opvattingen hebben, toch met elkaar in gesprek gaan over de realisatie van natuurdoelen op landbouwgronden. Strategische congruentie is daarmee een noodzakelijke, maar op zichzelf niet voldoende, voorwaarde voor het ontstaan van een stabiel beleidsarrangement (zie ook 7.2).

Interne structurele congruentie houdt in dat de verschillende dimensies van een beleidsarrangement goed op elkaar afgestemd zijn. Er is dus sprake van interne structurele congruentie wanneer de deelnemende actoren, de tot stand gekomen coalities, de geldende spelregels, de gemobiliseerde hulpbronnen en de variëteit aan discoursen niet strijdig met elkaar zijn maar bij elkaar aansluiten of elkaar zelfs versterken. Wanneer de geldende spelregels in een beleidsarrangement bijvoorbeeld bepalen dat een bepaalde actor (een belangengroep van burgers en bedrijven), die een belangrijke hulpbron tot zijn beschikking heeft (een grote achterban), niet mag meepraten of -beslissen over het te voeren natuurbeleid in een gebied, kan dit leiden tot grote spanningen in het beleidsarrangement (de groep stapt naar de rechter om het beleidsproces te blokkeren). In dit voorbeeld is dus geen sprake van interne structurele congruentie. Het betreffende beleidsarrangement kent dan ook een beperkt bestuurlijk vermogen.

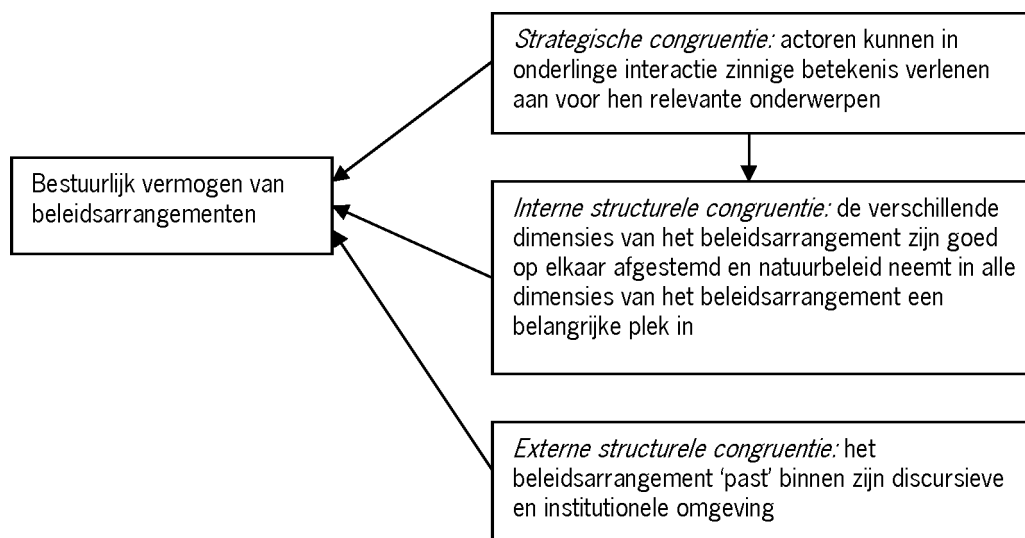
Aangezien we in deze studie willen begrijpen waarom het bestuurlijk vermogen om het EHS-beleid te realiseren hoog of laag is, kunnen we het begrip interne congruentie niet los zien van de beleidsinhoud. Interne structurele congruentie van een regionaal beleidsarrangement houdt dan ook in dat de verschillende elementen in het beleidsarrangement goed op elkaar zijn afgestemd en dat het EHS-beleid in alle dimensies van het beleidsarrangement een belangrijke plek inneemt. Dat betekent bijvoorbeeld dat de actoren die belangrijk zijn voor het realiseren van het EHS-beleid (natuurorganisaties, grondeigenaren, overheden) deel uitmaken van het arrangement, dat de benodigde hulpbronnen (geld, menskracht, grondeigendom, draagvlak) beschikbaar zijn, dat de geldende spelregels ruimte laten voor het realiseren van de EHS, en

dat de EHS een belangrijke rol speelt in het dominante discours in het regionale beleidsarrangement (zie ook 7.3).

Van **externe structurele congruentie** is sprake wanneer het beleidsarrangement 'past' binnen zijn discursieve en institutionele omgeving. Dit is het geval wanneer er voldoende overlap bestaat tussen de dimensies van het beleidsarrangement en die van belangrijke ontwikkelingen in de context van dat arrangement. Wanneer de inhoudelijke of organisatorische ontwikkelingen in een beleidsarrangement echter in strijd zijn met relevante ontwikkelingen in de beleidscontext, leidt dit tot een afname van het bestuurlijk vermogen van dat beleidsarrangement. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer in een regionaal arrangement gebiedsgericht natuurbeleid wordt ontwikkeld dat niet voldoet aan de afspraken die het ministerie van LNV in Europees verband heeft gemaakt in het kader van Natura 2000. Dit zal er in veel gevallen toe leiden dat de partijen in het gebiedsproces hun beleid moeten herzien, al was het maar om in aanmerking te kunnen komen voor de broodnodige (Europese) subsidiegelden.

In deze studie beschouwen we de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid, zoals die in hoofdstuk 3 worden beschreven, als 'de' beleidscontext van de door ons onderzochte regionale beleidsarrangementen. Er is dus sprake van externe structurele congruentie wanneer de ontwikkelingen in een regionaal beleidsarrangement passen bij de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid (zie ook 7.4).

Zoals uit het voorafgaande blijkt, kijken we bij het beoordelen van het bestuurlijk vermogen van de drie beleidsarrangementen in het EHS-beleid dus naar de strategische congruentie, de interne structurele congruentie en de externe structurele congruentie van deze beleidsarrangementen (zie figuur 2.2). In hoofdstuk 7 worden deze drie congruentiebegrippen toegepast op de door ons onderzochte casus.



Figuur 2.2: Het concept bestuurlijk vermogen geoperationaliseerd

Het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren hangt dus af van de strategische congruentie, de interne (structurele) congruentie en de externe (structurele) congruentie van een (regionaal) beleidsarrangement. We kunnen dit voor deze studie vertalen in de volgende veronderstellingen:

- Het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren neemt toe naarmate het regionale beleidsarrangement meer strategische congruentie vertoont;
- Het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren neemt toe naarmate de interne congruentie hoger is. De mate van interne congruentie wordt bepaald door: (a) de mate waarin EHS-beleid een rol speelt in de samenstelling van actoren en coalities, de verdeling van hulpbronnen, de spelregels en de discourses in het regionale beleidsarrangement en (b) de mate waarin deze elementen op elkaar zijn afgestemd;
- Het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren neemt toe naarmate het regionale beleidsarrangement beter past in zijn 'context' (externe congruentie). Hier spitsen we dit toe op de mate waarin het regionale beleidsarrangement past in (een of meer van) de discursieve ontwikkelingen in het (nationale) EHS-beleid (zie hoofdstuk 3).

Het bestuurlijk vermogen van een regionaal beleidsarrangement is niet de optelsom van de scores op de drie aspecten. Over het algemeen kunnen we stellen dat strategische, interne en externe congruentie noodzakelijke, maar geen voldoende, voorwaarden zijn voor het bestuurlijk vermogen van een beleidsarrangement. Daarbij geldt het volgende:

- Strategische congruentie is een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde voor het ontstaan van interne congruentie in een regionaal beleidsarrangement;
- Interne congruentie is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van bestuurlijk vermogen, maar als een regionaal beleidsarrangement niet past in zijn context (er is geen externe congruentie), zal het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren toch zeer beperkt zijn;
- Externe congruentie van het beleidsarrangement is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van bestuurlijk vermogen, maar zonder interne congruentie zal het bestuurlijk vermogen niet optimaal zijn.

2.4 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf presenteren we de onderzoeksmethoden die we gebruiken voor:

- a. het analyseren van de discursieve dynamiek in het EHS-beleid sinds 1990;
- b. het analyseren en evalueren van een drietal gebiedsgerichte beleidsarrangementen in het Nederlandse natuurbeleid;
- c. het evalueren van het bestuurlijk vermogen van de drie beleidsarrangementen.

Analyse van de discursieve dynamiek in het EHS-beleid

Het empirisch onderzoek richt zich in de eerste plaats op de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990. Daartoe zijn beleidsdocumenten met betrekking tot het Nederlandse natuurbeleid geanalyseerd en is de beschikbare literatuur over het Nederlandse natuurbeleid onderzocht. Het resultaat van deze analyse (hoofdstuk 3 van dit rapport) is vervolgens ter verificatie voorgelegd aan drie sleutelfiguren in en/of experts op het gebied van het EHS-beleid.

Selectie en analyse van gebiedsgerichte beleidsarrangementen

Om een diepgaander inzicht te krijgen in (verklaringen voor) de ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990 zoomen we vervolgens in op discursieve en institutionele ontwikkelingen in een drietal regionale beleidsprocessen waarin men probeert handen en voeten te geven aan het EHS-beleid. Voor drie cases is onderzocht in welke richting en onder invloed van welke

factoren de inhoud en de organisatie van het beleidsproces zich heeft ontwikkeld. Door een zo groot mogelijke variëteit aan casussen te selecteren, kunnen we een zeer divers en genuanceerd beeld geven van beleidsarrangementen in het Nederlandse natuurbeleid. Hiertoe zijn casussen geselecteerd uit verschillende beleidscategorieën. Daarnaast hebben we gekeken naar fysieke kenmerken en geografische spreiding van de drie casussen. Op basis hiervan hebben we de volgende drie cases geselecteerd: ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei, nationaal park Drents-Friese Wold en strategisch groenproject De Venen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Selectie van cases

	Gelderse Vallei	Drents-Friese Wold	De Venen
Beleidscategorie	ROM en reconstructie	Nationaal park	Strategisch groenproject
Gebiedskenmerken	Omvang: 58.000 ha (2.100 ha nieuwe natuur)	Omvang: 6.000 ha (300 ha nieuwe natuur)	Omvang: 32.000 ha (3.500 ha nieuwe natuur)
	Grondgebruik: landbouw, wonen en natuur	Grondgebruik: overwegend natuurgebied	Grondgebruik: natuur, landbouw, wonen en recreatie
Geografische spreiding	Midden-Nederland	Noordoost-Nederland	West-Nederland

Het **ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei** is grofweg het gebied tussen de Veluwe in het oosten en de Utrechtse Heuvelrug in het westen. Het ligt op het grensgebied van de provincies Utrecht en Gelderland. Het ROM-gebied heeft een oppervlakte van 58.000 ha, waarvan circa 8.500 ha stedelijk gebied, 2.800 ha bos- en natuurgebied en ongeveer 45.000 ha agrarisch gebied. Veel van de nog aanwezige natuur in het gebied is erg versnipperd. De taakstelling voor 2.100 ha nieuwe natuur (robuuste verbindingzone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe) komt voort uit de Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur (LNV, 2000a).

Het **nationaal park Drents-Friese Wold** beslaat een uitgestrekt bos- en heidegebied van ruim 6.000 ha op de grens van Zuidoost Friesland en Zuidwest Drenthe. In 2000 is het Drents-Friese Wold door het ministerie van LNV aangewezen als nationaal park. Het Drents-Friese Wold valt binnen de grenzen van twee provincies, drie gemeenten en twee waterschappen. Het grondeigendom binnen het park is verdeeld over Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Drents Landschap, de Maatschappij van Weldadigheid, een grote lokale terreinbeheerder en een aantal kleinere particuliere eigenaren, waaronder enkele boeren. Bij de begrenzing van het nationaal park is zoveel mogelijk uitgegaan van bestaande natuurgebieden. Dorpen en landbouwgebieden zijn dan ook zoveel mogelijk buiten de grenzen van het park gehouden (De Boer *et al.*, 2007).

Het **strategisch groenproject De Venen** heeft zijn oorsprong in het ontwerp Structuurschema Groene Ruimte van 1992. Het SGP omvat een gebied van 32.000 ha. Het betreft de Nieuwkoopse en Vinkeveense Plassen met de omliggende polders en landbouwgebieden. Het gebied beslaat delen van de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland. In het gebied liggen (delen van) acht gemeenten. Belangrijkste functies in het gebied zijn landbouw, natuur en waterrecreatie. Voor het gebied geldt een taakstelling van 3.500 ha nieuwe natuur (Goverde *et al.*, 1997; Van Biezen, 2004; Programmteam De Venen, 2006).

Om de drie beleidsarrangementen te kunnen beschrijven en vergelijken is in deze studie gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst is een secundaire analyse van bestaande literatuur (rapporten, artikelen) over de drie regionale casussen uitgevoerd. Vervolgens hebben we per casus aanvullend archiefonderzoek gedaan waarbij we onder andere relevante beleidsdocumenten en vergaderstukken hebben geanalyseerd. Tot slot is een aantal diepte-interviews gehouden met sleutelfiguren in de drie beleidsarrangementen. Dit zijn vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken partijen zoals blijkt uit het archiefonderzoek of zoals naar voren komt uit de 'sneeuwbalmethode'. Hierbij hebben we aan de verschillende respondenten gevraagd wie sleutelfiguren zijn in het betreffende beleidsproces.

Overigens dient hier opgemerkt te worden dat de beschikbaarheid van informatie zeer verschillend is voor de drie door ons onderzochte casus. Voor de casus Gelderse Vallei is in vergelijking met de twee andere casus relatief veel informatie beschikbaar. Hier kunnen we beschikken over eerder onderzoek van Van Tatenhove (1993) en Kuindersma (2007). In het Drents-Friese Wold is eerder onderzoek gedaan door De Boer *et al.* (2007).

Evaluatie van gebiedsgerichte beleidsarrangementen

In hoofdstuk 7 van dit rapport wordt het bestuurlijk vermogen van de onderzochte beleidspraktijken geëvalueerd. Bij beleidsevaluatie staat traditioneel de vraag centraal in hoeverre vooraf gegeven beleidsdoelen gerealiseerd worden en in hoeverre behaalde resultaten daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid en/of het in gang gezette beleidsproces. In een meer kritische benadering van overheidsbeleid worden ook de beleidsdoelen zelf ter discussie gesteld en staan vragen centraal als: zijn de beleidsdoelen relevant voor de gegeven probleemsituatie en/of draagt het beleidsdoel bij aan maatschappelijke doelen? Beide benaderingen besteden echter weinig aandacht aan het feit dat beleid tot stand komt in complexe processen, waarbij verschillende soorten actoren met uiteenlopende belangen en opvattingen in toenemende mate een rol opeisen. In dergelijke complexe beleidsprocessen bestaan verschillende probleemdefinities en beleidsdoelen naast elkaar. Deze probleemdefinities en beleidsdoelen zijn bovendien aan voortdurende verandering onderhevig. In de door ons gekozen benadering van beleidsevaluatie, die gebaseerd is op het concept congruentie, staat de complexiteit en de dynamiek van beleidsprocessen, evenals de politiek-maatschappelijke context waarin beleidsprocessen zich afspelen, dan ook veel meer op de voorgrond.

3 Discursieve dynamiek in het EHS-beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de opvattingen over natuur en natuurbeleid sinds de introductie van het concept EHS in 1990 en op welke manier dit de ontwikkeling en uitvoering van het EHS-beleid heeft beïnvloed. Wat natuur is, staat niet automatisch vast. Niet alleen bestaan er verschillende opvattingen over wat natuur is, natuur wordt ook door mensen geconstrueerd. Het ontwikkelen en construeren van 'natuur' gebeurt op basis van een combinatie van inhoudelijke argumenten (specifieke visies op natuur) en opvattingen over wie verantwoordelijk is voor de sturing in het natuurbeleid. Door aandacht te schenken aan hoe beleidsmakers, burgers, boeren en andere betrokkenen natuur definiëren kunnen we laten zien hoe de invulling van de EHS aan veranderingen onderhevig is.

In dit hoofdstuk wordt discours opgevat als een referentiekader dat door actoren in onderlinge interactie wordt ontwikkeld en gebruikt om betekenis te geven aan beleidsproblemen en beleidshandelen. Een discours verwijst naar de 'verhaallijnen' die actoren in interactie gebruiken, in termen van normen, waarden en concepten. Discoursen kunnen zowel betrekking hebben op de inhoud van in dit geval het natuurbeleid als op opvattingen over hoe overheden en andere actoren daadwerkelijk sturen of moeten sturen.

Bij discursieve ontwikkelingen gaat het zowel om de verschuivingen die hebben plaatsgevonden in de opvattingen over de inhoud van het natuurbeleid, in het bijzonder het EHS-beleid, als om veranderingen die zich hebben voorgedaan in de ideeën over sturing in het natuurbeleid. Inhoudelijke discoursen verwijzen naar verhalen en ideeën over de inhoudelijke aspecten van natuur. Het zijn reconstructies van natuur die voor beleidsvoerders een leidraad vormen bij de formulering van natuurbeleid. Sturingsdiscoursen zijn ideaaltypische visies op sturing die zijn gebaseerd op reconstructies van de relaties tussen staat, markt en samenleving.

In dit onderzoek onderscheiden we drie discourscomplexen die uit zowel inhoudelijke als sturingsdiscoursen bestaan. De assumptie is dat de aard en inhoud van natuurbeleid, in het bijzonder de Ecologische Hoofdstructuur, verandert als gevolg van zowel veranderingen in de perceptie van natuur als door veranderingen in het denken over sturing en de besturing van de samenleving. De door ons onderscheiden (natuur)discourscomplexen zijn:

1. Natuurontwikkeling en maakbaarheid;
2. Vermarkting en vermaatschappelijking;
3. Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid.

Ieder van deze discourscomplexen is een uitdrukking van (een verandering in) opvattingen over natuur, opvattingen over sturing of opvattingen over zowel natuur als sturing. De afbakening van deze complexen is gebeurd op basis van inhoudelijke veranderingen in het natuurbeleid zoals uitgedragen in beleidsstukken en/of veranderingen in de dominante sturingsfilosofie. Het discourscomplex 'natuurontwikkeling en maakbaarheid' ontstaat eind jaren tachtig van de vorige eeuw als gevolg van een inhoudelijke trendbreuk in het natuurbeleid. Met het Natuurbeleidsplan verschuift het accent van reservaatvorming en conservering naar natuurontwikkeling. Onder invloed van internationale debatten wordt natuurbeleid tevens in termen van biodiversiteit geformuleerd. Tegelijkertijd laat natuurontwikkeling een nieuwe maakbaarheid zien; natuur kan door de overheid en andere

actoren worden ontwikkeld. Het tweede discourscomplex dat we onderscheiden betreft de vermarkting en vermaatschappelijking van natuurbeleid. Motor voor de opkomst van dit discourscomplex is een veranderende verhouding tussen staat, maatschappij en markt. Het natuurbeleid van halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw laat een verandering in sturingsfilosofie zijn, waarbij overheden in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid legt bij maatschappelijke actoren en marktpartijen. Het discursieve complex 'integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid' ten slotte betreft een combinatie van inhoudelijke en bestuurlijke veranderingen en aanpassingen van het natuurbeleid. Inhoudelijk is er sprake van een toenemende verbreding en integraliteit. Natuur staat niet langer op zich zelf, maar dient te worden gerealiseerd in relatie tot andere functies. Voorbeelden zijn de nieuwe relaties tussen natuur en water en de plaats van natuurbeleid in het geïntegreerd gebiedsgericht beleid. De sturingsfilosofie komt tot uitdrukking in decentralisatie en het accent komt nog sterker te liggen op afrekenbaarheid.

In het vervolg van dit hoofdstuk laten we zien hoe het natuurbeleid vanaf 1990, meer specifiek de ontwikkeling en invulling van de EHS, is beïnvloed door deze discourscomplexen. Voor ieder complex gaan we na wat voor natuur wordt geproblematiseerd, welke indicatoren daar bij worden gebruikt en wat voor sturing overheden voorstaan.

In dit onderzoek hebben we gekozen voor discourscomplexen en niet voor de veel gebruikte indeling van natuurbeelden (Van Koppen, 2002; Van der Windt *et al.*, 2006). Natuurbeelden kunnen begrepen worden als netwerken of arrangementen, opgebouwd uit wetenschappelijke, ethische en esthetische elementen. Van der Windt *et al.* (2006) onderscheiden drie archetypische natuurbeelden, die zich bevinden op een schaal van afnemende natuurlijkheid en toenemende menselijke beïnvloeding, te weten 'wildernis', 'Arcadisch' en 'functioneel'. Het wildernis natuurbeeld verwijst naar het woeste landschap, waarin plaats is voor het onverwachte en onvoorspelbare, voor toeval en verrassing. Het gaat om het behouden en ontwikkelen van een zo ruig en ongerept mogelijke natuur. Het Arcadische natuurbeeld is gericht op harmonie en is een antwoord op de behoefte aan vertrouwdheid. Het betreft een landschap en leefomgeving met een herkenbare, streekgebonden identiteit, een landschap waarin men zich thuis voelt en geborgen weet. Schoonheid en beleving van natuur en landschap staan centraal. Het functionele natuurbeeld beantwoordt aan de behoefte aan veiligheid, die slechts kan worden bereikt door een zekere (wetenschappelijk technologische) controle over de natuur. In plaats van het functionele natuurbeeld spreken De Boer *et al.* (2007) van een moderniseringsdiscours waarin de ontwikkeling van de agrarische sector voorop staat en natuur en landschap voornamelijk een functie hebben ten behoeve van de landbouw. De Boer *et al.* (2007) introduceren bovendien, in navolging van Boonstra (2004), het meervoudig plattelandsdiscours. Dit discours bepleit een multifunctioneel landschap dat in de behoeften voorziet van bewoners, recreanten en boeren.

Deze natuurbeelden geven inzicht in de verschillende inhoudelijke aspecten van natuur en natuurbeleid. Echter voor het begrijpen van de discursieve dynamiek van het natuurbeleid zijn ze te specifiek gericht op de inhoud en geven ze onvoldoende inzicht in de sturing van het natuurbeleid. Om die reden laten we ze in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing. In plaats daarvan worden de door ons onderscheiden discourscomplexen besproken. Aan de hand van een analyse van de drie discourscomplexen laten we zien hoe verschillende actoren de Ecologische Hoofdstructuur trachten te realiseren, welke problemen zich daarbij voordoen en op welke manier de veranderende institutionele setting van invloed is op het denken over en het ontwikkelen van natuurbeleid en hoe de sturingsvraag zich heeft ontwikkeld in het Nederlandse natuurbeleid. De drie discourscomplexen worden weliswaar chronologisch gepresenteerd, de praktijk laat echter zien dat deze complexen naast elkaar bestaan.

3.2 Natuurontwikkeling en maakbaarheid

Begin jaren negentig van de vorige eeuw verschijnt het Natuurbeleidsplan (NBP). Deze nota betekent een trendbreuk in het natuurbeleid. Stond tot de jaren '90 natuurbehoud en reservaatvorming centraal, vanaf 1990 is er sprake van een omschakeling van een conserverende naar een ontwikkelingsgerichte aanpak van natuurbeheer. Kernconcepten in het natuurbeleid van begin jaren '90 zijn natuurontwikkeling, casco, en maakbaarheid.

De hoofddoelstelling van het natuurbeleid, zoals geformuleerd in het Natuurbeleidsplan is: *“Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden”* (1990: 36). Onder duurzaamheid wordt analoog aan de definitie uit het Brundtland rapport (1987) een ontwikkeling verstaan, die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Centraal in de nota staan natuur- en landschapswaarden, waaraan vier aspecten worden onderscheiden: ecologische, aardkundige, cultuurhistorische en belevingswaarden. Het Natuurbeleidsplan is een allesomvattende nota. Naast het EHS-beleid worden in de nota de volgende hoofdlijnen van beleid geformuleerd: gebieden met specifieke landschappelijke waarden; soortenbeleid; beleid buiten de EHS en buiten gebieden met specifieke landschappelijke waarden; draagvlakvergroting (met als pijlers particulier initiatief; natuur- en milieueducatie en voorlichting); doelgroepenbeleid en onderzoek, inventarisatie, monitoring en kennisdoorstroming.

Hoewel in het NBP alle aspecten van natuurbeleid worden behandeld, variërend van gebiedsgericht natuurbeleid tot soortenbescherming kan retrospectief toch worden gesteld dat het paradepaardje van het NBP de EHS is. De EHS wordt gepresenteerd als een ruimtelijk stabiele structuur: een samenhangend netwerk van kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden, bufferzones en verbindingszones, dat een duurzame basis moet bieden aan de in (inter)nationaal opzicht belangrijk geachte ecosystemen en soorten.

Onder invloed van ontwikkelingen binnen de biologie, de ecologie en de landschapsarchitectuur komt in het natuurbeleid steeds meer het accent te liggen op natuurontwikkeling en maakbaarheid. Een van de kernconcepten in het natuur- en landschapsbeleid is 'casco'. Het cascoconcept staat voor een ruimtelijke configuratie van laagdynamische (natuur) en hoogdynamische (landbouw, wonen) functies. Uitgangspunt is dat laagdynamische functies onverenigbaar zijn met hoogdynamische functies. Vertaald naar het natuurbeleid betekent dit dat er actief een 'Ecologisch Netwerk' van ecosystemen moet worden gecreëerd dat is afgeschermd van bedreigende hoogdynamische functies. Tevens is de uitwerking van de EHS gebaseerd op ontwikkelingen binnen de ecologie. De biogeografische eilandtheorie van McArthur en de vestigingshypothese van Den Boer hebben geleid tot het concept van ecologische infrastructuur. Ondersteund door deze inzichten ontstaat een nieuw gevoel van maakbaarheid. Volgens Achterhuis (1995) ontpoppen landschapsarchitecten en ecologen zich meer en meer als technologen voor wie de maakbaarheid van natuur centraal staat. Zonder omwegen spreekt men over het maakbare landschap dat als natuurlijk wordt gepresenteerd, over natuurbouw en natuurontwikkeling. De natuur wordt het domein van de beheerder: het is de 'toegepaste ecooloog' die definieert wat natuur is. Deze expertrol en maakbaarheidsgedachte zijn duidelijk terug te vinden in de cascobenadering en de uitwerking ervan in de EHS. Geconstrueerde oernatuur wordt daarbij als ecologisch referentiekader gehanteerd (Van Koppen, 2002) waarbij de nadruk ligt op zelfregulatie, strikte reservering van grote ruimtelijke eenheden en de toepassing van fysieke dynamiek. Het spontaan ontstaan van de Oostvaardersplassen en het Plan Ooievaar zijn mooie illustraties van het idee van geconstrueerde oernatuur en de invulling van maakbaarheid. (Het natuurgebied de Oostvaardersplassen ontstond bij toeval en droeg bij aan het geloof in een

meer dynamische natuur. Bij de drooglegging in 1968 van een deel van Zuidelijk Flevoland bleef, door de lage ligging, het water langer staan dan op andere plaatsen. Hier ontstond onverwacht een natuurgebied. In het Plan Ooievaar werd voorgesteld de binnendijken van rivieren door te steken om natuurontwikkeling in combinatie met waterberging te realiseren in de uiterwaarden.) Natuurontwikkeling neemt na 1990 een grote vlucht: mede dankzij initiatieven van natuurontwikkelaars buiten het officiële beleid, zoals Plan Levende Rivieren (WWF) op basis van Plan Ooievaar.

Een voorbeeld van maakbaarheid en de wijze waarop in het natuurbeleid de doelstellingen worden geoperationaliseerd zijn de natuurdoelen en de onderliggende natuurdoeltypen (zie ook paragraaf 3.4: natuurdoeltypen zijn ook een voorbeeld van een toenemende afrekenbaarheid in het natuurbeleid). De natuurdoeltypen vormen een belangrijk hulpmiddel voor de planvorming, het beheer, de inrichting en de evaluatie van de natuur binnen de EHS. (Milieu en natuurcompendium, 2005).

Vanaf half jaren negentig beïnvloedt de opkomst van het concept biodiversiteit de invulling en ontwikkeling van natuurontwikkeling en maakbaarheid in het natuurbeleid. Na ratificering van het Biodiversiteitsverdrag (resultaat van de UNCED conferentie in Rio de Janeiro in 1992) door de Nederlandse regering in 1994 ontwikkelen de betrokken ministeries in 1995 een gemeenschappelijk 'Strategisch plan van aanpak biologische diversiteit' (SPA Biodiversiteit). In het SPA Biodiversiteit wordt geconcludeerd dat het bestaande beleid naar de letter voldoet aan het biodiversiteitsverdrag, maar dat naar de geest nog lijnen moeten worden versterkt, zoals:

- meer aandacht voor biodiversiteitsbehoud buiten de EHS
- verbreding van het begrip biodiversiteit door meer aandacht voor 'verborgen soorten', voor 'life support functies' en voor duurzaam gebruik van biodiversiteit;
- aandacht voor samenwerking op het gebied van biodiversiteit in het internationale beleid;
- versterking van de monitoring en het wetenschappelijk onderzoek naar biodiversiteit binnen een mondiaal perspectief
- aandacht voor maatschappelijke betrokkenheid en participatie op het gebied van biodiversiteit.

Voor het natuurbeleid betekent het biodiversiteitsbeleid een impuls voor doelsoorten zowel binnen als buiten de EHS. Volgens Van Koppen (2002: 224) is de structurele invloed op het praktische natuurbeheer in Nederland echter gering geweest. Biodiversiteit krijgt in het Natuurbeleidsplan nog niet veel aandacht, pas met het verschijnen van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' in 2000 begint biodiversiteit een rol in het natuurbeleid te spelen (in de zin van het voldoen aan internationale afspraken).

Samenvattend zijn de kernconcepten van het natuurbeleid zoals gepresenteerd in het NBP: natuurontwikkeling en maakbaarheid. Ontwikkelingen binnen de ecologische theorievorming leiden begin jaren negentig tot een trendbreuk in het natuurbeleid: een omschakeling van conserverend natuurbehoud naar ontwikkelingsgerichte natuurontwikkeling. Opvallend aan de concepten natuurontwikkeling en EHS is de nadruk op maakbaarheid van natuur. Centraal staat de gedachte dat op basis van biologische en ecologische inzichten en kennis natuur kan worden gemaakt. Het zijn overheden, natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeherende organisaties, die in samenspraak met wetenschappers, bepalen waar, welke natuur moet komen op basis van biologische en ecologische criteria (zie de kaart van de EHS). Volgens Achterhuis (1995) ontpoppen landschapsarchitecten en ecologen – in naam van de natuurminnaars en landschapsliefhebbers – zich meer en meer als technologen voor wie de maakbaarheid, juist van de natuur, centraal staat.

3.3 Vermarkting en vermaatschappelijking

Gedeeltelijk als reactie op het falende maakbaarheidsdenken, lokaal verzet (bijvoorbeeld Gaasterland) tegen de geplande nieuw te ontwikkelen natuur en de problemen met de uitvoering van de EHS werd duidelijk dat voor het slagen van de EHS er ook andere actoren bij de uitvoering moesten worden betrokken. Het tweede discursieve complex 'vermarkting en vermaatschappelijking' verwijst naar deze verbreding van het natuurbeleid, waarbij burgers, boeren en particulieren een grotere rol gaan spelen in de uitvoering van het natuurbeleid. Tevens krijgt natuur een economische waarde toebedeeld al dan niet in relatie tot andere functies en vindt de rijksoverheid het belangrijk dat natuur meer onderdeel wordt van de dagelijkse leefomgeving en de beleving van burgers.

Vermaatschappelijking en vermarkting verwijzen naar ideaaltypische vervlechtingen tussen staat en maatschappij en tussen staat en markt (Van Tatenhove, 1993). Deze vervlechtingen worden gekenmerkt door specifieke sturingsdiscoursen. *Vermaatschappelijking* wordt gekenmerkt door het beeld van de onderhandelende overheid. Sturing vindt plaats in de context van overleg- en onderhandelingsituaties waarin publieke en private actoren min of meer gelijkwaardige partners zijn. Het gaat hier om vormen van netwerksturing waarbij overheden samen met andere actoren beleid formuleren en/of uitvoeren. *Vermarkting* wordt gekenmerkt door het model van de calculerende overheid. De overheid neemt hierbij de rol van marktpartij aan. Publieke en private actoren zijn autonoom en door het marktconforme gedrag van de overheid wordt zij medespeler. In de context waarbij de markt het constituerende principe heeft sturing plaats in de context van ruilverhoudingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillende vormen van privatisering, zoals afstoten, overlaten of uitbesteden. (Bij afstoten stoot de overheid daadwerkelijk taken af, bij overlaten stoot de overheid de taak weliswaar af, maar stelt zij de vervulling van die taak door de particuliere sector nadrukkelijk op prijs en treedt daarom stimulerend op. Bij uitbesteding wordt de overheidstaak via overeenkomsten uitgevoerd door private organisaties en blijft de overheid eindverantwoordelijke voor het aanbod.)

Vermarkting

In 1995 verschijnt de nota 'Dynamiek en vernieuwing'. In deze nota wordt de weg ingeslagen naar een grotere rol voor particulieren in het natuurbeheer. De liberale minister Van Aartsen formuleert drie speerpunten ten aanzien van het natuurbeheer:

- particulieren moeten een grotere rol gaan spelen in het natuurbeheer;
- voor de sturing van het natuurbeheer moet het beloningstelsel werken op basis van resultaat in plaats van inspanning;
- de bevordering van natuur- en landschapswaarden buiten de EHS moet een plaats krijgen in hetzelfde systeem als het natuurbeheer binnen de EHS.

Zowel boeren als landgoedeigenaren dienen meer te worden betrokken en ingeschakeld bij het beheer van natuur en landschapswaarde.

Het rijk acht zich primair verantwoordelijk voor de natuur- en landschapswaarden binnen de EHS en wil deze via natuurontwikkelingsprojecten verder versterken. Bij het beheer van natuur en landschap zal meer gebruik worden gemaakt van de eigen inzet en verantwoordelijkheid van eigenaren en gebruikers (LNV, 1995a: 22). In de nota 'Natuurbeheer naar een nieuwe aanpak' (1998) wordt zelfs gesproken over het in stand houden van de groene basis van agrarische bedrijven als middel om het Groene Hart in stand te houden. Hierbij wordt gesproken over verschillende instrumenten gerelateerd aan agrarisch natuurbeheer, zoals het aanpassen van de bedrijfsvoering aan aanwezige weide vogels en het gebruiken van een braakregeling om natuurdoeleinden te realiseren (McSharryregeling).

Een andere exponent van vermarkting is het Programma Beheer. In het Programma Beheer zijn de Subsidie Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) ondergebracht. Het Programma Beheer is door Van Aartsen in 1997 geïntroduceerd om particulieren de mogelijkheid te bieden de EHS te realiseren. Naast de terreinbeherende organisaties doen boeren, landgoedeigenaren en bedrijven hun intrede in het beheer van natuur. In een situatie waarin iedereen beheerder is wordt de afrekenbaarheid echter steeds belangrijker (zie paragraaf 3,4).

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' wordt de taakstelling voor particulier natuurbeheer verder uitgebreid. Deze beleidslijn wordt in de Kabinetten Balkenende voortgezet en uitgebreid onder de noemer 'van verwerving naar beheer'. Expliciet wordt in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' de voorkeur gegeven aan natuurbeheer door boeren en particulieren boven het aankopen van grond door natuurbeschermingsorganisaties. De economische functie van natuurbeleid komt in de nota onder andere naar voren in verschillende vormen van 'groen ondernemerschap', variërend van het ontwikkelen van natuurvriendelijke streekproducten tot het aanbieden van gezamenlijke arrangementen met lokale hoteleigenaars of fietsenverhuurders en het tegen betaling organiseren van excursies, picknicktochten, bedrijfsuitjes en trainingen (Van der Windt *et al.*, 2006: 78).

Tevens is er bij het ministerie van LNV meer aandacht voor vormen van publiek-private samenwerking. Een belangrijk onderdeel van het beleidsprogramma uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is investeren in doelgericht samenwerken. Dit gebeurt langs drie lijnen: maken van heldere afspraken, gebiedsgericht werken en verbreden van de financiering van natuurbeleid. Bij het maken van heldere afspraken zijn toetsbaarheid en afrekenbaarheid uitgangspunten (zie paragraaf 3.4), met een integrale aanpak op gebiedsniveau verwacht het rijk het beleid voor natuur en landschap te versterken (zie paragraaf 3.4). Ten slotte is er sprake van verbreding in de financiering van het natuurbeleid. Het Kabinet Kok II wil private investeringen in natuurontwikkeling en -beheer stimuleren en de financiële positie van beheerders versterken. Het Kabinet wil bevorderen dat natuurbeheerders aanvullende inkomsten verwerven uit 'vermarkting' van producten en diensten die de natuur levert, zoals extra inkomsten door CO2-vastlegging, waterwinning, waterberging of sponsoring.

Vermaatschappelijking

In 1998 geeft staatssecretaris Faber van LNV het startsein voor het project 'Operatie Boomhut: natuur als leefomgeving'. Doel van het project was het in dialoog met de omgeving verkennen welke wensen de Nederlander heeft ten aanzien van natuur. De discursieve verandering is verrat in de opvatting dat natuur er niet alleen is om te beschermen en te ontwikkelen, maar ook om van te genieten. Doel van 'Operatie Boomhut' is het versterken van de maatschappelijke betekenis van natuur en het beter aansluiten bij de wensen van maatschappelijke groepen. In het kader van 'Operatie Boomhut' heeft bureau Intomart een onderzoek gedaan naar de behoefte van mensen. De belangrijkste conclusies van het Intomart onderzoek waren:

- mensen willen gevarieerde natuur en willen deze natuur dicht bij huis (natuur in de leefomgeving);
- mensen associëren natuur met zowel lichamelijke als geestelijke gezondheid;
- er bestaat de wens tot het samenvoegen van natuur met andere gebruiksfuncties;
- het vergroten van de zelfsturing voor organisaties die goede ideeën hebben met betrekking tot natuur, maar die vastlopen door organisatorische, financiële en bureaucratische problemen.

Operatie Boomhut was gericht op het verkennen van de maatschappelijke vraag naar natuur en te bevorderen dat deze vraag duidelijk kenbaar kan worden gemaakt. Concreet gaat het

daarbij om het ontwikkelen van meer natuur in de leefomgeving van mensen en het vergroten van het draagvlak voor natuur. De democratisering van natuur houdt in dat wat natuur is of als natuur wordt beschouwd onderhandelbaar wordt. Natuur is met andere woorden niet langer het exclusieve domein van biologen en ecologen, maar wordt afgewogen tegen andere belangen.

Met het verschijnen van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (2000) wordt de discursieve omslag naar een vermaatschappelijking van het natuurbeleid definitief ingezet. Met deze nota kiest het kabinet Kok II – naast een vermarkting – voor een vermaatschappelijking van het natuurbeleid, om beter recht te doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Volgens de opstellers is investeren in natuur belangrijk voor de natuur zelf, maar ook voor het welzijn van de mens. Natuur voor mensen verwijst naar de wens dat natuur moet aansluiten bij de wensen van mensen en goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moet zijn. Mensen voor natuur verwijst naar het gegeven dat natuur door mensen wordt beschermd, beheerd, bewerkt en ontwikkeld. Na een beschrijving van de problemen en kansen van het beleid wordt in de nota de balans opgemaakt. Het Kabinet concludeert dat het natuurbeleid op de goede weg is, maar dat de daadwerkelijke realisatie van de gestelde doelen en het benutten van de kansen een stevige extra inzet vergen. Deze inzet komt neer op het met kracht voorzetten van de realisatie van de EHS, versterking van landschappelijke identiteit en kwaliteit en behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit. Gekozen wordt voor een verbreding van beleid, met als belangrijke opgave het betrekken van alle geledingen van de samenleving bij het natuurbeleid, het vergroten van het 'natuurbewustzijn' in de samenleving en de samenleving aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap.

De discursieve omslag naar vermaatschappelijking klinkt ook door in een advies van de Raad voor het Landelijk Gebied. In zijn advies van juli 2001 stelt de RLG dat het draagvlak voor natuurbeleid onvoldoende bestuurlijk en beleidsmatig wordt benut, omdat het overheidshandelen vaak niet in overeenstemming is met de geformuleerde ambities voor het natuurbeleid. Volgens de Raad is er een bestuurlijke inhaalslag nodig, maar tegelijkertijd moeten en kunnen ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid voor natuur en natuurbeleid. *“Dat betekent dat het bestaande draagvlak minimaal behouden moet blijven en tot uiting moet komen in actieve zorg voor de natuur. Dit kan door blijvende aandacht voor voorlichting en educatie, participatie van maatschappelijke organisaties en gerichte informatieoverdracht.”* De Raad pleit ten slotte nog voor een 'natuuroffensief', waarbij naast de inzet van extra geld óók het natuurinclusieve denken en doen wordt versterkt. De Raad waarschuwt er voor dat een verbetering van het natuurbeleid niet gezocht moet worden in nieuwe regels of subsidies, maar 'tussen de oren'.

Samenvattend, met het verschijnen van het tweede Natuurbeleidsplan 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' in 2000 ligt de nadruk niet langer alleen op de ontwikkeling van de EHS, maar wordt vermaatschappelijking van natuurbeleid steeds belangrijker. Het gaat daarbij om het meer actief betrekken van burgers bij natuur. Volgens De Bakker *et al.* (2007) lijkt deze wens *“enerzijds te zijn ingegeven door de vrees dat het draagvlak voor natuurbeleid zal afkalven wanneer dit beleid door burgers wordt ervaren als een abstract en technisch verhaal, anderzijds door het besef dat een institutioneel draagvlak voor natuur (in de vorm van maatschappelijke organisaties) geen garantie is dat burgers het beleid ook goed kennen of accepteren”*.

Vermarkting en vermaatschappelijking zijn uitingen van veranderende verhoudingen tussen staat, markt en de samenleving. De veranderde rol van de overheid in het natuurbeleid gaat gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden voor de verschillende betrokken actoren. Het rijk heeft een meer faciliterende rol naar zowel marktpartijen, terreinbeherende organisaties, burgers en andere overheden. Volgens de 'Agenda voor een vitaal platteland' is de essentie

van de invulling van deze rol het stellen van de vraag aan andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers: *“wat heb je van de rijksoverheid nodig om succesvol de gestelde doelen te realiseren?”* (LNV, 2004: 41).

3.4 Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid

Het derde discourscomplex in de ontwikkeling van het EHS-beleid betreft de verdere inhoudelijke verbreding (gebiedsgericht en integraal) van natuur, afrekenbaarheid en decentralisatie van natuurbeheer.

Integraliteit en verbreding van natuur

De ontwikkeling van gebiedsgericht beleid in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft een verbreding van het concept natuur met zich meegebracht. Gebiedsgericht beleid heeft zich van sectoraal gebiedsgericht beleid ontwikkeld naar een grote variatie aan experimenten met geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Voorbeelden zijn het ROM-gebieden beleid en de Waardevolle Cultuurlandschappen en Strategische Groenprojecten uit het Structuurschema Groene Ruimte. In het eerste Structuurschema Groene Ruimte (1993) worden Strategische Groenprojecten geïntroduceerd. Volgens de rijksoverheid zijn de projecten gericht op het realiseren van de grote groengebieden in de Randstad en de grootste natuurontwikkelingsgebieden van strategisch belang voor het slagen van het beleid voor het landelijk gebied. De inzet van het rijk was gericht op het vastleggen van functieverandering, een planmatige aanpak, het creëren van een draagvlak en zicht op uitvoering. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is regionaal maatwerk, wat neerkomt op het bereiken van een zo breed mogelijk draagvlak in de regio door betrokken actoren een kans te bieden hun belangen naar voren te brengen via een projectmatige aanpak. Uit een evaluatie van de SGP's in 1997 blijkt dat verschillende SGP projecten resulteerden in een verbreding van het initiële gebiedsperspectief (natuurontwikkeling) tot een stimulering van de algemene regionale ontwikkeling, inclusief landbouw en recreatie (Goverde *et al.*, 1997).

De verbreding van het natuurbeleid komt verder tot uitdrukking in de nieuwe relaties met bijvoorbeeld beleidsvelden, zoals water, ruimte, landbouw en recreatie. Door het combineren van de natuurdoeltypenkaart en de waterbergingskansenkaart is het mogelijk natuurgebieden te selecteren die in aanmerking komen voor waterberging.

Meervoudig ruimtegebruik is het meerdere malen benutten van de ruimte door:

- het intensiveren van het ruimtegebruik (de bestaande ruimte efficiënter benutten, waardoor ruimte vrijkomt voor andere functies);
- het verweven van functies (het combineren van verschillende functies in dezelfde ruimte);
- het benutten van de derde dimensie (het benutten van de ruimte boven en onder het maaiveld);
- het benutten van de vierde dimensie (flexibel gebruik van de ruimte in de tijd).

In het ideeënschetsboek meervoudig ruimtegebruik met waterberging 'drijvend land en pekelvlees' (Habiforum, 2001) worden voorbeelden van meervoudig ruimtegebruik in relatie tot natuur genoemd. Voorbeelden van functiecombinaties tussen waterberging, landbouw en natuur zijn 'water op graslanden', 'benutting polderhoogten', 'boezem met uiterwaardpolders', 'Veenweidenatuur', 'Nieuw Agrarisch Peil (NAP)' en 'uiterwaardpolders'. Voorbeelden van functiecombinaties tussen waterberging, natuur, waterzuivering zijn zuiveringsmoerassen. Grote moerassen (nieuwe Oostvaardersplassen) zijn een voorbeeld van functiecombinaties tussen waterberging, natuur en recreatie en 'energiegewassen' een voorbeeld van functiecombinaties tussen waterberging, energiewinning en natuur.

Decentralisatie en afrekenbaarheid

Decentralisatie is geen nieuw verschijnsel in het natuurbeleid. Onder invloed van discussies over decentralisatie van het rijksbeleid in het kader van de 'Grote Operaties' eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd in het natuurbeleid in 1994 de Decentralisatie-impuls geïntroduceerd. Doel was het decentraliseren van bevoegdheden van het rijk naar de provincies. LNV sloot daartoe convenanten af met het IPO waarin het tempo van de aanleg van de EHS werd geregeld, het aantal ha over de provincies werd verdeeld en de uitvoering van de groene wetten aan de orde kwam. Met het verschijnen van de Nota Ruimte wordt de decentralisatie van het natuurbeleid voort gezet. De provincies krijgen een regierol in de uitvoering van het natuurbeleid.

In 2004 komt het Kabinet Balkenende II met de Agenda voor een Vitaal Platteland. De Agenda Vitaal Platteland is een integrale rijksvisie op het platteland in al haar facetten. De lijn van vermaatschappelijking wordt doorgezet, maar die moet wel afrekenbaar zijn. Gesproken wordt van een nieuw 'contract' tussen burgers en overheid: *"Een contract dat gebaseerd is op een eigentijdse overheid die staat voor de borging van publieke belangen en op zelfredzame, mondige en betrokken burgers die realistische verwachtingen hebben van wat de overheid voor hen kan doen"* (LNV, 2004: 11). De nieuwe rol voor de rijksoverheid wordt geformuleerd met de slogan 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Het rijk stuurt op hoofdlijnen, formuleert nationale doelen biedt de helpende hand waar nodig en formuleert in algemene zin de kaders, het initiatief ligt in belangrijke mate bij het gebied (provincies en gemeenten), terwijl de uitvoering van het beleid een inspanning van alle betrokkenen vereist.

Ook afrekenbaarheid is geen nieuw verschijnsel in het natuurbeleid. In het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid komt afrekenbaarheid tot uitdrukking in de half jaren negentig ontwikkelde natuurdoeltypen. Achter Achterliggende gedachte van natuurdoeltypen is dat natuur niet alleen vooraf gedefinieerd kan worden en daarmee kan worden 'gemaakt', maar ook dat afspraken gemaakt kunnen worden wie welke natuur waar realiseert. Een natuurdoeltype is een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem met een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid. Het stelsel van natuurdoeltypen wordt door het rijk beschouwd als het gebruik van een gemeenschappelijke 'taal' in het natuurbeleid.

De assumpties achter de introductie van natuurdoeltypen is dat afstemming kan worden bereikt tussen de diversiteit aan actoren, zoals terreinbeheerders, gemeenten, waterschappen, provincies en rijk, die bij de planvorming, het beheer, de inrichting en de evaluatie van natuur binnen de EHS betrokken zijn. In de Agenda Vitaal Platteland is een voorlopige natuurdoelenkaart opgenomen. Het rijk onderscheidt drie hoofdcategoryen van natuurdoelen en onderliggende natuurdoeltypen:

1. grootschalige natuurdoelen: nagenoeg- en begeleid-natuurlijke natuur, waarin grootschalige natuurlijke processen (al dan niet bijgestuurd door beheer) het resultaat bepalen;
2. bijzondere (voorheen gevoelige) natuur: halfnatuurlijke natuur, waarbij de planning van het natuurbeheer kleinschalig plaatsvindt (al dan niet in grote gebieden);
3. multifunctionele natuur: in hoofdzaak natuur met een afgeleide natuurkwaliteit als gevolg van medegebruiksfuncties zoals de visserij, landbouw, bosbouw en scheepvaart (www.milieuennatuurcompendium.nl).

Een andere vorm van afrekenbaarheid – kenmerkend voor dit discourscomplex – zijn de bestuursovereenkomsten. Decentralisatie en afrekenbaarheid komen samen in bijvoorbeeld concepten als prestatieafspraken, en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Kern van het ILG is dat het rijk prestatieafspraken maakt met de verschillende provincies en niet langer met het Interprovinciaal Overleg (IPO). Met iedere afzonderlijke provincie wordt voor een

periode van zeven jaar een convenant (bestuursovereenkomst) afgesloten over de te leveren prestaties. Het rijk draagt geld over aan de provincies en de provincies spreken daarvoor concrete beleidsprestaties af (zoals aangekochte hectares EHS, aantal verplaatste boerderijen, etc.). Omdat het rijk zich voor zeven jaar vastlegt heeft dit gevolgen voor de flexibiliteit van het rijk, terwijl de provincie te maken krijgt met de spanning tussen concrete en afrekenbare doelen en beleidsvrijheid. Met het ILG zijn alle afzonderlijke subsidies voor het landelijk gebied samengevoegd in één budget. Het ILG is wettelijk uitgewerkt in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) die 5 december 2006 door de Eerste Kamer is goedgekeurd. Op 18 december 2006 zijn de 12 bestuursovereenkomsten tussen provincies en rijk ondertekend. Een belangrijke verwachting is dat het ILG leidt tot een ontschotting van rijkssubsidies en de provincies hierdoor beter vorm kunnen geven aan geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

3.5 Duiding van de dynamiek en vooruitblik naar de cases

De ontwikkeling van het natuurbeleid sinds 1990 is geen rechte weg. De evaluatie van de Algemene Rekenkamer waar we dit hoofdstuk mee zijn begonnen, laat zien dat de overheid bij de uitvoering van het EHS-beleid geconfronteerd is met de nodige knelpunten. Deze knelpunten en problemen hebben niet alleen te maken met het onvoldoende verwerven van grond voor de EHS, maar zijn voor een belangrijk deel inherent aan de voortdurende discursieve wisselingen in het natuurbeleid. Daardoor verandert niet alleen de inhoud van natuur, maar ook de vraag wie verantwoordelijk is en geacht wordt te sturen.

In dit hoofdstuk hebben we drie discourscomplexen onderscheiden: 'Natuurontwikkeling en maakbaarheid'; 'Vermarkting en vermaatschappelijking' en 'Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid'. Deze drie complexen verschillen van elkaar door inhoud en opvattingen over sturing. In het hedendaagse natuurbeleid bestaan de drie discursieve complexen naast elkaar. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de Agenda Vitaal Platteland. Realisering van de EHS blijft speerpunt van beleid, maar elementen van alle drie de discourscomplexen zijn in de nota terug te vinden. Om het maatschappelijke draagvlak voor het natuurbeleid te behouden en verder te vergroten wordt een omslag bepleit van minder grondverwerving naar meer beheer (2004: 51). Burgers en maatschappelijke partijen worden aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid voor de natuur (vermaatschappelijking en vermarkting).

Nadrukkelijker dan daarvoor wordt versterking van de ruimtelijke samenhang van de EHS nagestreefd. Dit dient te gebeuren langs twee lijnen: aanleg van robuuste verbindingen en het nemen van 'ontsnipperingsmaatregelen' en 'herbegrenzing' van de EHS (biodiversiteit en maakbaarheid). Met de introductie van de ILG en WILG ten slotte krijgen de provincies een schakelrol in het natuurbeleid (decentralisatie en afrekenbaarheid). We constateren dus dat de drie discursieve complexen in het natuurbeleid naast elkaar bestaan. Daarnaast gaan we er van uit dat in regionale beleidspraktijken het ene discourscomplex dominant kan zijn dan het andere. Dit betekent dat bij de realisatie van het EHS-beleid op regionaal niveau de ideeën over bijvoorbeeld natuurontwikkeling en maakbaarheid overheersen, terwijl vermaatschappelijking en vermarkting van natuur nauwelijks een rol spelen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de idee van maakbaarheid nog steeds een belangrijk onderdeel van de sturingsfilosofie van het natuurbeleid is, maar dat de overheid tegelijkertijd aangeeft dat er grenzen zijn aan die maakbaarheid en dat maatschappelijke actoren en marktpartijen bij de ontwikkeling en de implementatie van natuurbeleid betrokken moeten worden. Natuurbeleid vermaatschappelijkt (niet alleen overheden, maar ook burgers zijn verantwoordelijk: er moet draagvlak voor natuurbeleid zijn), vermarkt (natuurbeheerders

verwerven bijvoorbeeld aanvullende inkomsten uit de vermarkting van hun producten) en concurreert en werkt samen met andere (ruimtevragende) functies, zoals water, recreatie, landbouw en wonen.

Ieder van de in dit hoofdstuk besproken discursieve complexen leidt tot een specifieke set van regels, hulpbronnen en actoren. De co-existentie van de drie discourscomplexen (en de strijdigheden of 'incongruenties' daartussen) vormt de institutionele context voor de drie casestudies: ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei, nationaal park Drents-Friese Wold en strategisch groenproject De Venen. In hoofdstuk 7 zal voor de drie casus worden nagegaan of de ontstane beleidsarrangementen passen binnen de discursieve en institutionele omgeving waarbinnen ze zijn ontstaan. Daarbij staan de volgende vragen centraal: in hoeverre komen de drie discourscomplexen terug in de (veranderende) inhoud en organisatie van de gebiedsgerichte beleidspraktijken en wat betekent dit voor het bestuurlijk vermogen in deze beleidspraktijken?

4 EHS in de Gelderse Vallei

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de realisatie van nieuwe natuur in de Gelderse Vallei centraal. Het doel van dit hoofdstuk is om de manier waarop de nieuwe natuur in dit gebied tot stand komt in beeld te brengen. Hiertoe beschrijven we de begrenzing en realisatie van de EHS in de Gelderse Vallei in de periode 1990-2007. De andere beleidsontwikkeling die prominent door deze periode en dit gebied loopt is het gebiedsgerichte beleid van de ROM (vanaf 1989) en het daarop voortbouwende proces van de reconstructie (2000-2007). De begrenzing en de realisatie van de EHS in de Gelderse Vallei is niet los te zien van dit integrale gebiedsgerichte beleid. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in het EHS-beleid dus in de context van integraal gebiedsgericht beleid. De beschrijving is gebaseerd op bestaand onderzoek (Van Tatenhove, 1993; Driessen en Glasbergen, 1993; Kuindersma, 2007) en aanvullende interviews en documentenanalyse.

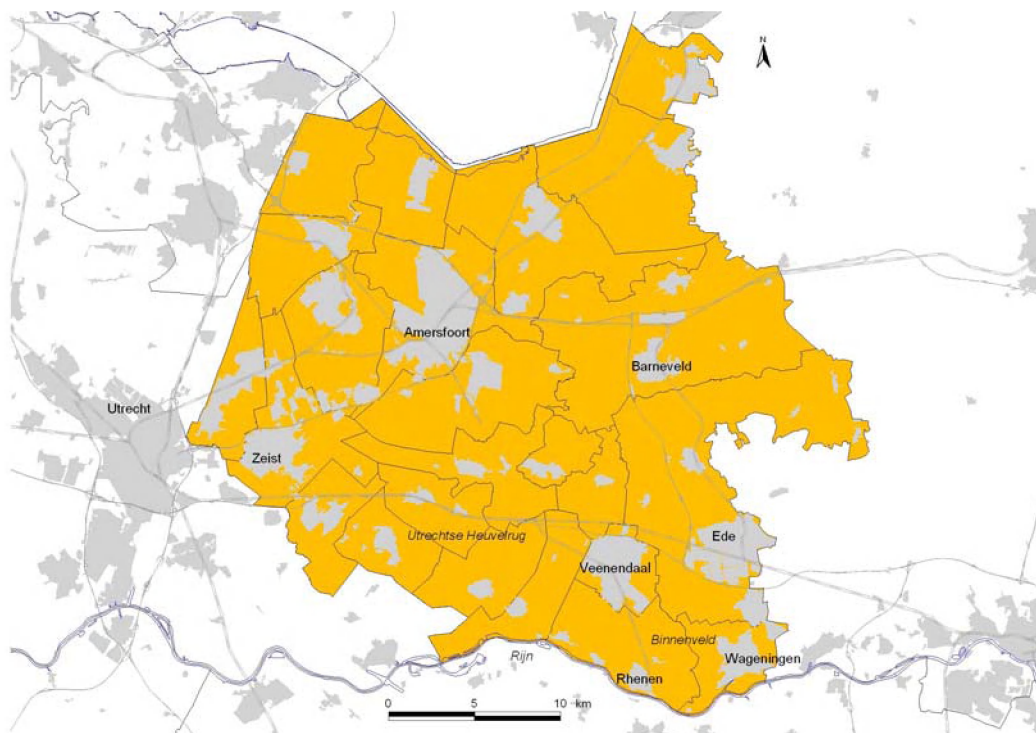
We starten in paragraaf 4.2 met een beschrijving van het gebied. Vervolgens beschrijven we het beleidsproces rond EHS en gebiedsgericht beleid in de Gelderse Vallei (4.3). In paragraaf 4.4 analyseren we het beleidsarrangement rond EHS in de Gelderse Vallei aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering.

4.2 Kenmerken van het gebied

De Gelderse Vallei is grofweg het gebied tussen de Veluwe in het oosten en de Utrechtse Heuvelrug in het westen (zie kaart 4.1). In het noorden liggen de Veluwerandmeren en in het zuiden de Rijn. In deze casestudie gaan we grofweg uit van de begrenzing van het ROM-gebied Gelderse Vallei. Hoewel het ROM-gebied door de reconstructie later fors wordt uitgebreid aan de Utrechtse kant (Arkemheen-Eemland en de Utrechtse Heuvelrug) blijft de realisatie van de EHS in het ROM-gebied centraal staan.

De Gelderse Vallei ligt op het grensgebied van de provincies Utrecht (1/3) en Gelderland (2/3). Het ROM-gebied heeft een oppervlakte van 58.000 ha, waarvan circa 8.500 ha stedelijk gebied, 2.800 ha bos- en natuurgebied en ongeveer 45.000 ha agrarisch gebied. Veel van de nog aanwezige natuur in het gebied is erg versnipperd. Een groot deel van de bestaande natuur is te vinden op bestaande landgoederen in het gebied tussen Leusden, Renswoude en Woudenberg (Utrecht) en boven Barneveld. Deze landgoederen bestaan niet alleen uit bestaande natuurgebieden maar ook uit (verpachte) landbouwgrond.

De Gelderse Vallei is van oudsher een echt landbouwgebied. Het gebied wordt gekenmerkt door intensieve veehouderijbedrijven (pluimvee, varkens, kalveren), grondgebonden landbouw (melkveehouderij) en vooral veel gemengde bedrijven. In 1990 zijn er zo'n 5.000 agrarische bedrijven in de Gelderse Vallei. Tien jaar daarvoor waren dat er nog 5.500 (Valleicommissie, 1991a). De snelheid waarmee het aantal bedrijven afneemt ligt hiermee flink onder het landelijke gemiddelde. Over het algemeen worden de agrarische bedrijven in het gebied als 'taai' omschreven. Een studie naar bedrijfstijlen formuleert het zo: *"De veehouders in de Vallei kenmerken zich door hun harde werken en vaak sobere leefstijl, wat alles te maken heeft met de historische en religieuze achtergronden van dit gebied (...) Een ander kenmerk (...) is de zakelijke opstelling en het ondernemerschap van de veehouders. Men hecht veel waarde aan ongebondenheid en (...) bindt zich niet snel aan coöperaties"* (De Bruin et al., 1991: 1-2).



Kaart 4.1: Reconstructiegebied Gelderse Vallei/Utrecht-Oost

Het grote aantal intensieve veehouderijbedrijven zorgt voor grote milieuproblemen in de Gelderse Vallei. Het gaat om verzuring (vooral ammoniak), vermesting, verdroging, versnippering van natuurgebieden (en landschap). Het probleem is in de jaren '70 en '80 alleen maar toegenomen. In de periode 1975-1990 steeg het aantal kippen, varkens en kalveren met zo'n 60%.

De landbouw is niet de enige veroorzaker van de milieuproblemen. Immers ook het aantal inwoners van het gebied is in de tweede helft van de vorige eeuw fors gestegen. Dat heeft zowel plaatsgevonden in steden en dorpen (bv. Amersfoort, Veenendaal, Ede), maar ook op het platteland. Ook de bijkomende uitbreiding van de infrastructuur in het gebied heeft een aantal milieuproblemen (bv versnippering) nog verder versterkt.

Eind jaren '80 is er (opnieuw) veel aandacht voor milieu en milieubeleid in Nederland. In 1988 komt het ambitieuze Nationaal Milieubeleidsplan uit. Daarnaast worden de bestaande milieuregels voor agrarische bedrijven aangescherpt. Bekende voorbeelden zijn de Ecologische Richtlijn (ammoniak) en de geurregelgeving. Voor de landbouwbedrijven in de Gelderse Vallei leveren deze regels problemen op, omdat ze hierdoor niet meer kunnen uitbreiden.

Ook de uitvoering van het milieubeleid verloopt niet zonder problemen. Veel gemeenten in de Gelderse Vallei blijken nog wel ruimte te bieden voor uitbreiding van veebedrijven, die volgens de milieuregels helemaal niet mogen uitbreiden (Verkenning Functieverandering, 1991). Ook bestemmingsplannen zijn veelal verouderd en 19% van de landbouwbedrijven blijkt in 1991 helemaal geen milieuvergunning te hebben (Driessen en Glasbergen, 1993).

Voor de betrokken overheden bij het landbouw- en milieubeleid (ministeries van LNV en VROM en de provincies Gelderland en Utrecht) is de Gelderse Vallei een moeilijk gebied. Vooral de agrarische sector blijkt maar weinig gevoelig voor overheidsingrijpen. Het wantrouwen in de overheid is vrij groot in het gebied. Hoewel er lokaal soms verschillen zijn, is een belangrijk deel van de plattelandsbevolking van orthodox-protestantse signatuur. Mede hierdoor is men wars van overheidsingrijpen en gewend om dingen in eigen kring op te lossen. Deze cultuur heeft ook tot gevolg dat relatief weinig boeren zijn aangesloten bij de traditionele landbouworganisaties. Schattingen zijn dat het lidmaatschap in de Gelderse Vallei niet boven de 30-40 % uitkomt. Hiermee hebben de overheden ook meteen een probleem met het bereiken van de veehouders.

Bovendien kenmerkt de landbouw in het gebied zich ook door relatief veel kleine bedrijven en een slechte verkaveling. Eerdere pogingen om iets aan de landbouwstructuur te doen via ruilverkaveling of landinrichting liepen meestal op niets uit. Ook hierbij speelt het wars zijn van overheidsingrijpen een rol, alsmede de gehechtheid aan de grond. Hierdoor bestaat er bij overheden als de provincie Gelderland en het ministerie van LNV eind jaren tachtig een algemeen gevoel dat in de Gelderse Vallei weinig valt te halen. Nietsdoen en afwachten tot de problemen zich vanzelf oplossen doordat veel bedrijven uiteindelijk stuklopen op de bestaande beperkingen is een mogelijke strategie. In feit vormt deze 'koude sanering' de verborgen strategie van LNV en de provincies in de jaren tachtig. Probleem is de eerder genoemde taaiheid van de agrarische sector in het gebied. De stiekem gehoopte koude sanering komt maar langzaam op gang.

Eind jaren '80 verandert de strategie en besluiten de provincie Gelderland en de rijksoverheid weer nieuwe energie te stoppen in het gebied. Het gevolg is het ROM-project Gelderse Vallei. In de volgende paragraaf beschrijven we de verdere ontwikkeling van dit beleidsproces in de Gelderse Vallei en de realisatie van de EHS in dit proces.

4.3 Het beleidsproces in de Gelderse Vallei (1987-2007)

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf behandelen we het beleidsproces rond de begrenzing en realisatie van de EHS in de Gelderse Vallei. We beschrijven het proces aan de hand van de fasen in het beleidsproces rond het geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Dit zijn:

- beleidsvorming in de ROM Gelderse Vallei (1987-1993) (4.3.2);
- beleidsuitvoering in de ROM Gelderse Vallei (1993-2000) (4.3.3);
- beleidsvorming in de reconstructie Gelderse Vallei (2000-2005) (4.3.4);
- beleidsuitvoering in de reconstructie Gelderse Vallei (2005-2007) (4.3.5).

4.3.2 Onderhandelen over een Plan van Aanpak (1987-1993)

Gelderland neemt initiatief

Het gebiedsproces in de Gelderse Vallei begint in 1987 met een initiatief van de provincie Gelderland. De provincie wil graag iets doen aan de geschetste problemen in het gebied. Hetzelfde geldt voor de provinciale LNV-directie (Van Tatenhove, 1993). Voor de provincie Gelderland zijn vooral de milieuproblemen en de ruimtelijke problemen (natuur- en landschap) belangrijk. LNV worstelt vooral met het mestprobleem en de gevolgen daarvan voor de landbouw. LNV en Gelderland doen hun best om de Gelderse Vallei als aandachtsgebied voor de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) bij VROM op de agenda te zetten.

In de definitieve versie van de VINO (1989) wordt de Gelderse Vallei definitief aangewezen als ROM-project. Ook komt het ROM-beleid terug in het Nationaal Milieubeleidsplan (1989) als invulling van het milieugebiedenbeleid. Het ROM-beleid geldt als een eerste voorbeeld van het zogenaamde geïntegreerd gebiedsgericht beleid (Boonstra, 2004). Het komt voort uit de kritiek op de tegenvallende resultaten van het sectorale (milieu)beleid in het landelijk gebied. Ook is het een poging van VROM om meer vat te krijgen op het landelijk gebied, tot dan toe het exclusieve terrein van de landbouw en LNV. ROM is dus ook een hulpbron voor VROM in de machtsstrijd met LNV over de regie in het landelijk gebied (Van Tatenhove, 1993; Boonstra, 2004).

Het ROM-beleid heeft geen formele status. Toch heeft de ROM-aanpak wel een zekere, vooraf omschreven, werkwijze. Belangrijke elementen hierin zijn:

- overheden (ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen) en maatschappelijke partijen/belangengroepen (landbouw, natuur, milieu etc.) zijn betrokken bij de planvorming;
- het ministerie van VROM ondersteunt de planvorming met geld en menskracht;
- de partijen stellen een plan van aanpak op voor de oplossing van milieuproblemen, verbetering van de ruimtelijke karakteristieken en de uitvoering van concrete maatregelen en projecten;
- de partijen bekrachtigen het plan van aanpak door de ondertekening van een uitvoeringsconvenant.

In de Gelderse Vallei start het proces al snel na de aanwijzing als ROM-project. In april 1989 organiseert initiatiefnemer provincie Gelderland samen met VROM een workshop. Aanwezig zijn bestuurders van landbouworganisaties, milieuorganisaties, gemeenten, waterschappen en het landbouwbedrijfsleven. Conclusie is dat een proces van vernieuwing noodzakelijk is en dat deze sterk geworteld moet zijn in het gebied. Na de workshop sluiten de provincies Gelderland en Utrecht en de drie betrokken ministers (L&V, VROM en V&W) een bestuursovereenkomst. Ze spreken af dat er een breed samengestelde Valleicommissie komt, die een plan van aanpak moet opstellen. Dit plan richt zich 'op het op gang brengen van een proces van vernieuwing van de ruimtelijke structuur binnen het valleigebied.' Concrete doelen zijn: (1) het verminderen van de milieubelasting (m.n. verzuring en vermesting) tot onder toekomstige normen en (2) het vernieuwen en waar mogelijk herstellen van de landschappelijke en ecologische potenties van het gebied. Voor de planvorming stellen de provincies en ministeries geld en menskracht beschikbaar.

Samenstelling Valleicommissie

De provincie Gelderland houdt na dit akkoord de regie. De Gelderse projectleider werkt de projectstructuur verder uit. Belangrijk onderdeel is de samenstelling van de Valleicommissie. Ook hierin houdt de provincie Gelderland de regie. De volgende 24 partijen krijgen een zetel: provincie Gelderland, provincie Utrecht, ministerie van VROM (2), Ministerie van L&V, Ministerie van V&W, Gelderse gemeenten (3), Utrechtse gemeenten (2), Gelderse Waterschapsbond, Stichtse Waterschapsbond, Plattelandsvrouwen, GAJK, agribusiness particulier, agribusiness collectief, Rabobank, ABTB/utrechts landbouwgenootschap, Gelderse Maatschappij voor landbouw, CBTB, Geldersch Landschap, Stichtse Milieufederatie, Gelderse Milieufederatie. De beide gewestelijke raden van het Landbouwschap hebben een adviserende rol.

Overheden hebben een meerderheidsaandeel in de Valleicommissie (13). Op de ministeries na hebben ze allemaal een bestuurlijke vertegenwoordiger (gedeputeerden, wethouders en Dijkgraven). De gedeputeerde van Gelderland functioneert als voorzitter, zijn Utrechtse collega als vicevoorzitter. De 5 gemeentelijke leden vertegenwoordigen via hun samenwerkingsverbanden de 19 gemeenten in het gebied.

De maatschappelijke partijen zijn onder te verdelen in een landbouwfractie (8 leden en 2 adviserende leden) en een milieufractie (3 leden). De landbouwfractie is hier dus ver in de meerderheid. Wat zijn de redenen voor dit selectiebeleid? Het communicatieplan Gelderse Vallei (Cox en Vulto, 1989) dat in opdracht van de provincie Gelderland is opgesteld geeft enig inzicht. Hierin worden de veehouders als belangrijkste doelgroep van het project genoemd. Of zoals het rapport het zegt: *“Met de veehouders dient veel overlegd te worden. Maatregelen die van bovenaf opgelegd worden zullen zeer moeilijk geaccepteerd worden”* (Cox en Vulto, 1989: 4). Een andere reden is de lage organisatiegraad van veehouders in dit gebied. Hierdoor is er niet één organisatie die alle veehouders kan vertegenwoordigen. Zodoende worden verschillende soorten landbouwvertegenwoordigers lid van de Valleicommissie. De standsorganisaties (GML/ABTB, CBTB en ULG) vertegenwoordigen de aangesloten leden. De Rabobank is betrokken als financier van 90% van de landbouwbedrijven. De veevoederbedrijven zijn belangrijk als gesprekspartner van de veehouders en als mogelijke investeerder in bepaalde maatregelen (zoals grootschalige mestverwerking). De plattelandsvrouwen en de agrarische jongeren vertegenwoordigen weer andere groepen in de agrarische sector.

De milieufractie bestaat uit het Geldersch Landschap en de Gelderse en Stichtse Milieufederatie. Het Geldersch Landschap vertegenwoordigt het Utrechts Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. De milieufederaties vertegenwoordigen een grote en gevarieerde groep lokale en regionale milieugroepen, die variëren van inademingen tot actieve milieuactiegroepen (zoals Milieuoffensief). Het communicatieplan vindt het belangrijk dat de milieugroepen vertegenwoordigd zijn, maar benadrukt ook de nadelen: *“De afstand van veel milieuorganisaties tot de veehouders in het gebied is erg groot. Hierdoor is het wederzijds begrip vaak beperkt. (...) Als de Valleicommissie teveel met de milieuorganisaties wordt vereenzelvigd, zal dit het bereiken van de veehouders ernstig bemoeilijken”* (Cox en Vulto, 1989: 21).

Zowel de milieufractie als de landbouwfractie overleggen onderling (binnen de eigen fractie) en met hun achterban. Onderling worden standpunten op elkaar afgestemd voorafgaand aan de Valleicommissievergaderingen. Daarnaast hebben vooral de milieufederaties en de landbouworganisaties regelmatig overleg met hun achterban (milieugroepen en individuele boeren).

Opvallende afwezigingen in de Valleicommissie zijn de recreatie (als belangrijke economische factor) en de landgoedeigenaren (als grote grondeigenaar). Het Recreatieschap Veluwe meldt zich in 1990 zelf aan bij de Valleicommissie. De landgoedeigenaren worden pas eind 1993 lid, na kritiek op de inspraakavonden bij het conceptplan van aanpak (1992) op hun afwezigheid in het proces (Van Tatenhove 1993: 236). Belangrijkste redenen om de landgoedeigenaren een zetel te gunnen zijn hun omvangrijke grondbezit en de betekenis van de landgoederen in het realiseren van de EHS (Anonymus, 1993: 87).

Vanaf december 1989 werkt de Valleicommissie aan het opstellen van het plan van aanpak (denklijn). Daarnaast is er een ‘doe-lijn’ en de ‘communicatielijn’. De ‘doe-lijn’ bevat enkele concrete projecten, die alvast worden uitgevoerd. In de ‘communicatielijn’ staat de communicatie naar agrariërs en andere inwoners centraal door het organiseren van bijeenkomsten, een Valleikrant en openbare vergaderingen in de streek.

Landbouw-milieuproblemen centraal

De milieuproblemen vanuit de landbouw staan in het ROM-project centraal. Vooral de ammoniakbelasting op kwetsbare natuurgebieden en het grote mestoverschot krijgen veel

aandacht. Dit vertaalt zich ook in de belangentegenstellingen binnen de Valleicommissie tussen de landbouwfractie en de milieufractione.

De landbouwfractie wil dat de landbouw in het gebied perspectief houdt. Ze wil wel onderhandelen over incidentele bedrijfsbeëindiging of bedrijfsverplaatsing, maar over inkrimping van de sector als geheel valt niet te praten. De totale productiecapaciteit in de Gelderse Vallei moet op pijl blijven, zo is de eis. Een andere harde eis is vrijwilligheid, dat geldt zowel voor de EHS als voor milieumaatregelen op bedrijfsniveau.

De milieufractione pleit voor de uitvoering van het generieke milieu- en natuurbeleid. Dit formele beleid gebruiken ze als hun belangrijkste machtsbron. Toch moet het ROM-project in hun visie vooral iets extra's opleveren: hogere milieunormen halen of het versneld realiseren van de milieu- en natuurdoelen. Het uitvoeren van het generieke milieubeleid is immers een vanzelfsprekendheid waarvoor extra gebiedsgericht beleid niet nodig is, zo luidt hun standpunt. Vooral het terugdringen van de ammoniakemissie krijgt veel aandacht. Het realiseren van de EHS is ook belangrijk, maar zonder een forse verbetering van de milieukwaliteit is het aanleggen van nieuwe natuur weinig zinvol.

De nadruk op het landbouw-milieu probleem heeft tot gevolg dat andere problemen (of probleemdefinities) wat buiten beeld blijven. De waterkwaliteit krijgt bijvoorbeeld veel minder aandacht. Provinciale ecologen betreuren dat. Vanuit de natuurdoelen zou dit onderwerp meer aandacht verdienen. Maar landbouw- en natuurfractie houden elkaar gevangen in het debat over ammoniak, zodat de waterkwaliteit als milieuprobleem onderbelicht blijft. Bovendien ontbreken de dwingende beleidskaders op dit terrein. Rond ammoniak zijn deze er wel. Ook onderwerpen als stankoverlast en leefbaarheid krijgen weinig aandacht. Stank komt pas op de agenda als de Stankwet een belemmering blijkt te zijn voor veehouderijbedrijven.

Milieufractione en landbouwfractie blijven in de Valleicommissie vaak recht tegenover elkaar staan. De milieufractione voelt zich vaak vrij geïsoleerd staan tegenover een grote en invloedrijke landbouwfractie. Deze wordt ook nog vaak gesteund door de gemeenten en het waterschap. Bovendien hebben veel gemeentelijke en waterschapsbestuurders vaak hechte banden met de landbouwfractie. Zo is de wethouder van Renswoude ook kippenboer en landbouwvoorman. Ook andere wethouders en dijkgraaf hebben een veehouderijbedrijf in het gebied. De milieufractione heeft hierdoor vaak het gevoel dat de landbouwfractie feitelijk nog groter is.

De tegenstellingen tussen de milieufractione en de landbouwfractie worden nog versterkt door hun kritische en deels veel radicalere achterban. De milieufederaties vertegenwoordigen allerlei milieu- en natuurgroepen. De meest opvallende is de in 1992 opgerichte Vereniging MilieuOffensief (VMO) uit Wageningen. Deze kleine maar actieve groep procedeerde zeer succesvol tegen vergunningen van intensieve veehouderijbedrijven in de Gelderse Vallei. VMO is betrokken via het achterbanoverleg van de Gelderse Milieufederatie (GMF). De handelswijze van de VMO zet de tegenstellingen tussen milieu en landbouw in de Valleicommissie extra op scherp. De GMF wordt door de landbouwpartijen ook aangesproken op het redelijk rücksichtsloze optreden van de VMO. Toch is het niet een groep waarop de GMF veel vat heeft. De GMF vertegenwoordiger: *"Het was een redelijk ongrijpbare groep. (...) Er was nooit echt een afspraak met ze te maken (...) Milieuoffensief ging wel naar de boer toe en bood aan als jullie zoveel geld storten in een fonds voor dierenwelzijn dan trekken wij ons bezwaar in. Dat was een weg die wij absoluut niet opwilden (...) Alle middelen heilighden het doel voor hen."* Toch kwam het optreden van deze actiegroep de milieufractione ook weer niet slecht uit omdat het hun positie in de Valleicommissie wel versterkte.

Ook de landbouwfractie heeft te maken met 'radicalere' stromingen binnen de achterban en in de grote groep ongeorganiseerde boeren. Begin jaren negentig zijn er nog grote groepen boeren die zich sterk verzetten tegen elke vorm van milieubeleid en milieuproblemen (vooral ammoniak) soms zelfs helemaal ontkennen. Later krijgt ook de landbouw met een radicalere (en sectorale) belangenvertegenwoordiger: de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV). Deze vindt zijn oorsprong in de Gelderse Vallei en heeft hier ook veel aanhang. De NVV zet zich af tegen de bestaande landbouworganisaties (LTO).

Onderhandelingen over de EHS (1991-1993): Van visie tot hectarestrijd

Ondanks het dominante landbouw-milieudebat komt ook het natuurbeleid aan bod in de Valleicommissie. Voordat er een plan van aanpak wordt opgesteld, zijn namelijk eerst sectorale verkenningen uitgevoerd naar de thema's landbouw, milieu, natuur & landschap en functieervulling. Hieruit moeten bouwstenen voor het plan van aanpak voortkomen.

In de verkenning Natuur & Landschap (Project Gelderse Vallei, 1991) staat het natuur- en landschapsbeleid centraal. Het is uitgegeven in de serie van sectorale verkenningen voor het ROM-project (Valleicommissie 1991a,b,c), maar het is toch vooral een product van de ambtelijke werkgroep Natuur en Landschap. Als enige van de vier verkenningen is het ook niet uitgebracht als rapport van de Valleicommissie! In de werkgroep zitten vooral landschapsecologen van de provincies Utrecht en Gelderland. Voor hen is het een sluitstuk van jarenlang veldveld en ecologische verkenningen van de ecologische waarden en kansen in het gebied. De betrokken ambtenaar uit Gelderland: *"Het was een echt deskundigenrapport. (...) Het was een feitelijk rapport met op feiten gebaseerde voorstellen."* De verkenning bevat:

- een uitgebreide beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het landschap van de Gelderse Vallei;
- een beschrijving van de huidige natuur- en landschapswaarden en de natuureffecten van de verzuring;
- een visie op de ontwikkeling van natuur en landschap, vooral gebaseerd op het Natuurbeleidplan (LNV, 1990).

De verkenning bevat echter geen enkele nadere begrenzing van nieuwe natuur in het gebied. De grove aanduiding van het Natuurbeleidsplan (bruto EHS) is gewoon overgenomen. De provincies moesten deze bruto begrenzing indikken tot een netto begrenzing. Volgens de werkgroep is dat bewust gedaan: *"Er is bewust afgezien van een nadere ruimtelijke concretisering ('indikking') van de kern- en natuurontwikkelingsgebieden zoals bedoeld in het Natuurbeleidsplan"* (Project Gelderse Vallei, 1991: 107). Ook een concrete hectareclaim van te begrenzen oppervlaktes natuurontwikkeling, reservaten en beheersgebieden ontbreekt.

Het rapport volgt de probleemanalyse en oplossingsrichtingen van het Natuurbeleidplan. De bruto begrenzing en de strategie om tot een samenhangend netwerk van natuurgebieden te komen, wordt ondersteund. Toch was er wel discussie binnen de werkgroep. Een betrokken provinciale ambtenaar van Gelderland herinnert zich dat de Utrechtse ecologen een wat andere insteek hadden dan de Gelderse. *"Utrecht zat helemaal op het spoor dat ze de verbindingzones zo belangrijk vonden. Wij vonden grote gebieden vooral belangrijk, samenhangende gebieden en de stroomgebiedbenadering."* De Gelderse ecologen geven op grond van hun analyse het middengebied tussen Ede en Barneveld ecologisch op om zich vervolgens te richten op de grote natuurgebieden in het Binnenveld en op de landgoederen in het noorden. Utrecht vindt de beken in het centrale deel echter belangrijk en wil rond die beken juist nieuwe natuur aanleggen.

De verkenning brengt ook geen nieuwe realisatiestrategie of instrumenten voor het natuurbeleid. Dat is opvallend gezien de doelen van het ROM-beleid (maatwerk). Bovendien

doen de andere verkenningen (landbouw, functievervulling) dit juist wel. De verkenning Natuur en Landschap blijft vooral een landschapsecologische verkenning. Of zoals de Gelderse ambtenaar het zegt: *"k hield me in die tijd niet zo met beleidsdingen bezig. Ik was toen echt een inhoudelijke man."* De bestaande instrumenten van begrenzing, verwerving en het sluiten van beheersovereenkomsten worden dus ook niet ter discussie gesteld.

De verkenning wordt besproken in de Valleicommissie, maar dit leidt niet tot een werkelijke discussie over natuurdoelen. Het stuk bevat ook geen concrete doelstellingen of grondclaims en de begrenzing van nieuwe natuur zal pas later plaatsvinden. Het gebrek aan inhoudelijk debat leidt tot frustratie bij de provinciale ecologen die de uitgebreide verkenning hebben geschreven: *"De beken en de waterkwaliteit zijn de dingen waar je eigenlijk iets aan moest doen (...) Maar daar werd helemaal niet over gepraat (...) Ik vond het zo'n kale discussie die puur ging over het aantal varkens, de hectares EHS en de ammoniakrichtlijn."*

Na de verkenningen beginnen de echte onderhandelingen in de Valleicommissie (voorjaar 1992). Nu wordt wel gesproken over de EHS. Hierbij gaat het vooral over de precieze hectareclaim voor natuur. Uiteindelijk spreken de partijen af om in totaal 4.200 ha EHS te realiseren in de Gelderse Vallei. Deze EHS moet dan wel binnen de 15 jarige looptijd van het ROM-project worden gerealiseerd in plaats van 25 jaar. Verder verdelen ze de hectares over de provincies Utrecht en Gelderland (50:50) en over de categorieën natuurontwikkeling (1/3), reservaten (1/3) en beheersgebied (1/3).

De begrenzing zelf wordt niet uitgewerkt in het ontwerp plan van aanpak. Overigens tot teleurstelling van LNV (Van Tatenhove, 1993: 218). Het plan bevat wel een kaartje met zoekgebieden (groene gebieden) maar deze is niet veel concreter dan de bruto EHS-kaart uit het Natuurbeleidsplan. Ook de meeste verbindingzones (veelal langs beken) zijn overgenomen uit het Natuurbeleidsplan. De begrenzing zal worden uitgewerkt door de beide Provinciale Commissies Beheer Landbouwgronden (PCLB), zoals is vastgelegd door het rijk in de Regeling Beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Rbon 1993). Het ROM-project brengt wel met zich mee dat beide provincies voor het hele gebied een gezamenlijk begrenzingenplan gaan vaststellen. Na de ontwerpbegrenzing van de PCLB's zal de Valleicommissie dit plan toetsen aan het plan van aanpak en met een advies voorleggen aan GS.

Inspraak en nieuwe onderhandelingen

Na de vaststelling van het ontwerp plan van aanpak in de Valleicommissie volgt een uitgebreide inspraakprocedure. In het najaar van 1992 organiseert de Valleicommissie 12 voorlichtingsbijeenkomsten. De opkomst is hoog. In totaal bezoeken zo'n 2.400 mensen deze bijeenkomsten. Het overgrote deel hiervan was agrariër. Veel boeren zijn kritisch op het plan van aanpak, maar de vaagheid en algemeenheid ervan maken concrete kritiek niet gemakkelijk. Daarna kunnen de betrokkenen schriftelijk reageren. De meeste (schriftelijke en mondelinge) reacties komen binnen op het onderdeel zoning/EHS. Veel agrariërs vinden de claim van 4.200 ha veel te hoog. Insprekers vanuit natuur- en milieuorganisaties vinden 4.200 ha echter veel te laag, gezien de doelstelling om een compacte EHS te realiseren.

De kritiek is reden voor de landbouwfractie om de discussie over de EHS opnieuw te starten. In november 1992 proberen ze de claim nog te verlagen door in de Valleicommissie te betogen dat *"2.500 ha gezien de reacties van de achterban blijkbaar het absolute maximum is."* Bijkomend argument is de onduidelijkheid over de financiën voor grondverwerving en beheer. Uiteindelijk geeft LNV de garantie af dat de middelen voor realisatie beschikbaar komen. Hiermee blijft het (iets lagere) getal van 4.000 ha overeind in het definitieve plan van aanpak. Voor de milieufractie is een lagere hectareclaim niet meer bespreekbaar. De inspraak

is ook aanleiding voor een andere wijziging in EHS-onderdeel. Het percentage beheergebied wordt verhoogd tot 50% ten koste van de hectares natuurontwikkeling (25%) en reservaten (25%). Hiermee neemt de totale claim te verwerven landbouwgrond af. Beheersgebieden kunnen relatief eenvoudig worden begrensd op de landbouwgronden van bestaande landgoederen, zo is de gedachte.

De ondertekening van het plan van aanpak vindt plaats in de zomer van 1993. Ondanks de uitgebreide onderhandelingen en inspraak verloopt ook dit niet gemakkelijk. Vooral de landbouworganisaties en de milieufederaties hebben nog een aantal problemen met het compromis. De landbouworganisaties hebben te maken met een zeer kritische achterban. Al de regionale/lokale afdelingen moeten instemmen met het plan. De grootste problemen liggen in Utrecht bij het Utrechts Landbouwgenootschap en vooral de boeren rond Achterberg. De vertegenwoordiger heeft de grootste moeite om zijn achterban mee te krijgen. Hij herinnert zich in 2006 nog het volgende: *“mijn organisatie was een van de weinigen waarvan de bestuursleden en leden eigenlijk niet wilden. Dus ik heb tot in de kleine uurtjes moeten praten dat het toch niet zo kon zijn dat een organisatie niet zou tekenen, terwijl de rest van het gebied zei: laten we het eens proberen met elkaar. De achterban voelde er niets voor. Een stuk van die achterban zat in de gemeente Rhenen, Achterberg.”*

Ook de milieufederaties hebben nog hun bedenkingen. Achteraf hebben ze het gevoel dat de landbouwpartijen heel bewust stap voor stap allerlei concessies hebben afgedwongen. Ze menen dat de landbouwpartijen erg handig hebben onderhandeld en dat zij constant hebben moeten inleveren. In een brief aan Valleicommissie geeft de GMF aan dat de grens nu echt bereikt is. Feitelijk eist de GMF *“een grotere zekerheid omtrent (...) de realisatie van een hoogwaardige EHS en versnelde vermindering van de milieubelasting. (...) Ten slotte mag de begrenzing van (...) EHS niet verder worden beperkt: de (...) 4.200 ha is een hard uitgangspunt”* (bron: Brief Gelderse Milieufederatie aan de voorzitter van de Valleicommissie. Ontwerp plan van aanpak Gelderse Vallei, 29 maart 1993). De GMF merkt verder op dat het milieuprobleem alleen kan worden opgelost door het terugbrengen van de productieomvang van de landbouw. Een visie die in de Valleicommissie onbespreekbaar is voor de aanwezige landbouwpartijen. Over het verplaatsen en beëindigen van bedrijven kan worden gesproken, maar dan onder de randvoorwaarde dat de totale productieomvang van de landbouw gelijk blijft.

Organisatie en middelen voor de uitvoering

Bij de ondertekening van het plan van aanpak maken de partijen ook afspraken over de uitvoering. Hiervoor richten ze een stichting op. De Valleicommissie wordt het bestuur van deze Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv). Hiermee raakt de samenwerking in de Gelderse Vallei ook daadwerkelijk geïnstitutionaliseerd. De stichting omvat ook een programmabureau met een eigen directeur. Hierin worden ook de provinciale medewerkers van het projectteam ondergebracht. Het programmabureau wordt bestuurlijk aangestuurd door het bestuur van de SVGv. De stichtingsvorm heeft als voordeel men slagvaardiger kan opereren door bijvoorbeeld ook private middelen te verwerven. De onafhankelijke positie ten opzichte van de overheden is ook een voordeel in dit gebied, gezien het bestaande wantrouwen in de overheden bij de boeren in het gebied. De SVGv kan op enige afstand van deze overheden opereren en concrete projecten opzetten.

De samenstelling van het bestuur blijft grotendeels gelijk aan de Valleicommissie. Alleen de landgoedeigenaren treden toe en het Ministerie van V&W trekt zich terug. Na een jaar verandert er wel iets. Eind 1994 draagt de gedeputeerde van Gelderland de voorzittershamer over aan de wethouder van de gemeente Ede. De beide gedeputeerden blijven volwaardig lid van het bestuur, maar nemen symbolisch iets meer afstand. De nieuwe voorzitter zegt er in

1995 het volgende over: *“De provincies Gelderland en Utrecht, eerst als trekkers en verantwoordelijken voor het project Gelderse Vallei, geven dit nu over aan het gebied zelf en stappen in de rol van toezichthouder”* (Notulen AB, 17/2/1995).

Het programmabureau krijgt een centrale rol in de uitvoering. Voor de kosten van het programmabureau stellen de rijkspartijen, de provincies en de gemeenten jaarlijks een budget beschikbaar. Daarnaast is er geld voor specifieke projecten. Het rijk stelt in totaal 200 miljoen gulden beschikbaar voor de eerste fase van het ROM-project (vijf jaar). Daarnaast maakt het rijk het gewenste maatwerk in de ammoniakregels mogelijk door de gebiedsgerichte toepassing van de Ecologische Richtlijn mogelijk te maken en door een regeling voor de verplaatsing van veehouderijbedrijven te maken. Ook zal er ruimte worden gemaakt voor landinrichtingsprojecten in de Gelderse Vallei.

4.3.3 Uitvoering plan van aanpak (1993-1998)

Na vaststelling van het plan van aanpak kan de uitvoering beginnen. Voor veel thema's betekent het ook vooral een nieuwe fase van planvorming, maar dan op een concreter niveau. Een centraal onderwerp in het ROM-project is het opstellen van een Ammoniak ReductiePlan (ARP). Dit moet invulling geven aan de gebiedsgerichte toepassing van de ammoniakregels. Ook de begrenzing van de EHS moet nog plaatsvinden. Dit laatste onderwerp staat centraal in deze paragraaf. De andere sporen komen alleen aan de orde voor zover ze invloed hebben gehad op deze begrenzing.

Het begrenzenplan Gelderse Vallei (1993-1995)

Voor het aanwijzen van nieuwe natuurgebieden moet een begrenzenplan worden opgesteld. Pas na de concrete begrenzing van natuurontwikkelingsgebieden, beheersgebieden en reservaten kunnen de huidige grondeigenaren hun grond verkopen aan BBL (natuurontwikkeling en reservaten) of beheersovereenkomsten afsluiten met de overheid (beheersgebieden en reservaten).

Opmerkelijk genoeg is niet de Valleicommissie verantwoordelijk voor de begrenzing, maar zijn dit de PCLB's van Utrecht en Gelderland. Hiermee wijkt de totstandkoming van het begrenzenplan Gelderse Vallei niet af van andere gebieden. Overigens zijn de meeste leden van de PCLB's ook vertegenwoordigd in de Valleicommissie. Voor de milieufractie geldt dat ze beter zijn vertegenwoordigd in de PCLB's, omdat hier alle terreinbeheerders in zitten. Hierdoor hebben landbouwfractie en milieufractie in de PCLB evenveel zetels, terwijl in de Valleicommissie de landbouwvertegenwoordigers in de meerderheid zijn. Het lijkt er op dat de SVGV zich niet wil branden aan de EHS-begrenzing. Voor de SVGV staat in deze periode het opstellen van het Ammoniakreductieplan (ARP) centraal. Dat plan biedt ook nieuwe mogelijkheden voor boeren in het gebied, terwijl de EHS vooral beperkingen met zich meebrengt.

Het gevolg is dat in de periode 1993-1995 twee parallelle (en gescheiden) beleidsprocessen lopen in de Gelderse Vallei. De provincies organiseren samen met hun PCLB's het begrenzenproces. De SVGV organiseert samen met gemeenten de uitwerking van het ARP. In dezelfde deelgebieden worden vaak vlak achter elkaar aparte inspraakbijeenkomsten georganiseerd over het begrenzenplan en het ARP. Aan de betreffende boeren is dit moeilijk uit te leggen. Formeel hebben nieuwe EHS-gebieden geen gevolgen voor de mogelijke ammoniakemissie van boerenbedrijven. Dit is vastgelegd in de ammoniakwet. In de praktijk voelen veel boeren zich zowel bedreigd door het ARP als de EHS. Het ARP wijst namelijk blauwe zones aan rond de bestaande natuurgebieden. In deze zone kunnen boeren vaak nog nauwelijks uitbreiden. Ter compensatie komen er wel mogelijkheden om te verplaatsen naar

de gele gebieden waar wel uitbreidingsmogelijkheden zijn. De EHS-begrenzingsen liggen echter ook binnen deze blauwe zone. Boeren krijgen hier wel de boodschap dat de EHS geen extra beperkingen oplegt, maar wel met het verzoek om hun grond te verkopen zodat er natuur gemaakt kan worden.

Voor de Gelderse Vallei maken de provincies één begrenzingsplan, maar de voorbereiding vindt gescheiden plaats in Gelderland en Utrecht. De procedure is de gangbare procedure bij begrenzingsplannen. Eerst stellen provinciale (ecologische) ambtenaren een kaart op met de meest geschikte gebieden voor natuurontwikkeling, reservaten en beheersgebieden. Hierbij gelden de hectareafspraken uit het plan van aanpak als randvoorwaarde. Daarna gaan de ambtenaren een paar dagen het veld in met de betrokken leden van de PCLB (vooral landbouworganisaties, milieufederaties en natuurbeschermingsorganisaties). Hierop konden dan nog kleine wijzigingen worden doorgevoerd. Hierna werd het plan vastgesteld in de PCLB en kon het de 'inspraak' in.

Voor de inspraak wordt het plan besproken in de Valleicommissie (VC notulen, 23 september 1994). De conclusie is dat het plan rijp is voor de inspraak. Tot een inhoudelijke discussie over de begrenzing komt het opnieuw niet. Het blijft bij wat opmerkingen over 'mogelijkheden tot aanpassing na inspraak', 'noodzakelijke afstemming met het ARP' en 'mogelijke knelpunten in Utrecht i.v.m. een gebrek aan lokaal draagvlak'. Verder gaat de discussie vooral over het instrument landinrichting. Zowel natuurorganisaties, landbouw als gemeenten zijn het erover eens dat dit instrument nodig is om de EHS (samen met een betere verkaveling voor de landbouw) te realiseren.

De inspraak bestond uit voorlichtingsbijeenkomsten in verschillende deelgebieden. Op deze bijeenkomsten werd voor de eerste keer met de grondeigenaren gesproken. Na de bijeenkomst konden boeren en andere grondeigenaren met hun concrete vragen terecht bij de betrokken ambtenaren op zogenaamde zittingsdagen in het gebied en was er de mogelijkheid tot schriftelijk commentaar. Een betrokken ambtenaar in Gelderland herinnert zich de bijeenkomsten nog goed. Ze verliepen precies hetzelfde als in andere gebieden in Gelderland. De provincie huurde een ervaren voorzitter in. Hij was zelf varkensboer in de Achterhoek en zat alle voorlichtingsbijeenkomsten in Gelderland als voorzitter voor. Hij was in staat om vanuit een boerenperspectief het plan te presenteren en benadrukte vooral de vrijwilligheid en de mogelijkheden voor beheersovereenkomsten (extra inkomen) en het verkopen van de grond (altijd een koper). Mede dankzij deze voorzitter liepen de bijeenkomsten in Gelderland nooit echt uit de hand, ondanks dat de emoties bij de boeren soms hoog opliepen.

In Utrecht loopt het anders en ontstaat lokaal wel protest tegen de EHS-begrenzing. Vooral de weerstand in Achterberg loopt hoog op. Hier zijn ook al eerder relatienotagegebieden begrensd. Bovendien ligt het vlakbij de Utrechtse Heuvelrug en heeft het dus ook te maken met beperkingen vanuit het ammoniakbeleid. In Achterberg was eerder al veel verzet tegen het plan van aanpak. In het gebied zijn verschillende nieuwe natuurgebieden gepland. Vooral een ecologische verbindingszone dwars door het landbouwgebied wekt veel weerstand. De boeren worden in hun verzet gesteund door de gemeente Rhenen. Deze gemeente was politiek sterk gericht op de landbouw en bovendien waren er nauwe banden met de landbouworganisaties. Het EHS-beleid van rijk en provincie kan ook bij de gemeente op weinig enthousiasme rekenen. Hierbij spelen eerdere ervaringen met natuurbeleid ook een rol. Zo werden de landbouwgebieden Blauwe Kamer en Plantage Willem III zonder medeweten van de gemeente aangekocht door het Utrechts Landschap en begrensd door de provincie Utrecht. De gemeente werd zo voor een voldongen feit gesteld.

Uiteindelijk cumuleert de weerstand tegen de begrenzings rond Achterberg in een voorlichtingsbijeenkomst van de provincie in het dorps huis van Achterberg (1995). De totale claim op landbouwgronden en de ligging van de ecologische verbindingzone (dwars door het bestaande landbouwgebied) krijgen de meeste kritiek. De provincie benadrukt de vrijwilligheid van de plannen, maar dit maakt weinig indruk. Bovendien weet iedereen al dat één van de boeren in de verbindingzone zijn grond heeft aangeboden aan de provincie. De bijeenkomst loopt uit de hand en de provinciale ambtenaren worden het dorps huis uitgejaagd. Een van de landbouwvertegenwoordigers: *"Iemand vertelde me eens vol trots hierover. Ze zagen nog net een rood jasje in de struiken verdwijnen. Dat was de provinciale natuurambtenaar."*

Het gevolg is dat de provincie Utrecht een deel van de plannen intrekt. De geplande 110 ha natuurontwikkeling aan de flanken van de Heuvelrug wordt geschrapt en de verbindingzone wordt verplaatst naar de grens met Veenendaal. Boeren kunnen hier wel mee leven omdat de verbindingzone nu niet meer dwars door het landbouwgebied loopt. Bovendien vormt de zone nu ook een buffer tegen de oprukkende woningbouw van Veenendaal.

De provincies kiezen ook in andere gebieden met veel weerstand voor een ontwijkingstrategie. Na boerenverzet tegen de begrenzings rond de Modderbeek bij Leusden, besluit de provincie Utrecht om 100 ha niet te begrenzen. Hetzelfde gebeurt in Gelderland na protesten tegen de begrenzing op landgoed Salentein (26 ha). Deze hectares (236 ha) blijven 'zweven' boven het gebied. De afspraak is dat ze concreet worden begrensd, zodra zich mogelijkheden voor natuurontwikkeling voordoen.

Het begrenzingsplan Gelderse Vallei wordt op 1 november 1995 vastgesteld (GS Gelderland en Utrecht, 1995). Het plan bevat zo'n 3.700 ha nieuwe natuur en 236 ha 'zwevende hectares'. Bijna de helft van de nieuwe natuur is beheergebied. Een verklaring hiervoor is dat op bestaande landgoederen veel mogelijkheden zijn voor de ontwikkeling van natuurwaarden. Vooral in het midden van de Gelderse Vallei bevinden zich veel landgoederen met natuur en landbouwgrond. Op deze landgoederen staat verweving van landbouw en natuur van oudsher al centraal. Een groot deel van de beheergebieden wordt dan ook op bestaande landgoederen begrensd. Inhoudelijk gezien zouden deze gronden ook natuurontwikkelingsdoelen kunnen bevatten. Toch kan dit niet omdat natuurontwikkelingsgrond moet worden aangekocht en het rijk landelijke afspraken heeft gemaakt met de landgoedeigenaren dat er geen landgoederen worden opgekocht. Het natuurbeleid kent in deze periode ook nog geen mogelijkheden voor natuurontwikkeling door particulieren.

In 1995 verandert dit door een voorzichtige omslag in het natuurbeleid. De nieuwe VVD-minister van LNV publiceert dan zijn nota Dynamiek en Vernieuwing (Ministerie van LNV, 1995a). Daarin pleit hij juist voor nieuwe mogelijkheden voor particulieren en vooral landgoedeigenaren om nieuwe natuur te ontwikkelen. Van Aartsen komt al snel met geld voor een aantal experimenten. In de Gelderse Vallei maakt Landgoed Appel meteen gebruik van de nieuwe mogelijkheden (SVG, 1996). Het wil 15 ha landbouwgrond omvormen tot natte heide. Na de vaststelling van het begrenzingsplan kan de uitvoering beginnen. Opvallend genoeg bevat het begrenzingsplan geen strategie voor de verwerving van 1.909 ha grond en het afsluiten van 1.870 ha beheersovereenkomsten. Ook de taakverdeling tussen de betrokken organisaties zoals het programmabureau SVG en de DLG blijft onduidelijk. Het plan biedt alleen een juridische grondslag voor BBL om grond te kopen en beheersovereenkomsten af te sluiten. Bijzonder is wel dat BBL de mogelijkheid krijgt om in de hele Gelderse Vallei grond te kopen, die dienst kan doen als ruilgrond.

De praktijk van grondverwerving en beheersovereenkomsten (1995-1999)

In de volgende vijf jaar komt het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren en landgoedeigenaren goed op gang. De provincie en DLG kiezen voor een actieve benadering van boeren en landgoedeigenaren. Via 'keukentafelgesprekken' probeert DLG de belangstelling voor beheersovereenkomsten aan te wakkeren. Dat lukt vrij aardig. Eind 1999 is al 70% van de taakstelling gehaald. Het programmabureau SVGV speelt een stimulerende rol op de achtergrond. Naast voorlichting ondersteunt het programmabureau de oprichting van agrarische natuurverenigingen (ANV's). De verwachting is hierdoor de belangstelling voor natuurbeheer bij boeren nog verder toeneemt. Het blijft beperkt tot de ANV De Kraats (Binnenveld-Oost) en de Leusder Horstee. Bovendien komt de ANV De Kraats uiteindelijk niet van de grond. Boeren sluiten wel beheersovereenkomsten af, maar het collectief organiseren blijft (geheel in lijn met de cultuur) in de Vallei een probleem.

Grondverwerving verloopt een stuk moeizamer. Hier kiezen provincies en DLG ook niet voor een actieve benadering. In feite wacht men af totdat een grondeigenaar grond te koop aanbiedt. Alleen in landinrichtingsprojecten wordt actief grond verworven, maar die zijn er nog niet in de eerste jaren. Mede hierdoor wordt er ook maar weinig grond verworven (tabel 4.1). Eind 1999 is nog maar 15% van de taakstelling verworven, waarvan een deel ruilgrond. Naast de passieve strategie spelen de hoge grondprijzen en de lage grondmobiliteit een belangrijke rol (SVG 1997, 1998).

Tabel 4.1: Grondverwerving en beheersovereenkomsten in de Gelderse Vallei

	Natuurontwikkeling en reservaten (taakstelling 1.911 ha)	Beheersgebieden (taakstelling: 1.870 ha)
t/m 1995	5 ha	100 ha
t/m 1996	30 ha	688 ha
t/m 1997	60 ha	775 ha
t/m 1998	170 ha	1.125 ha
t/m 1999	290 ha	1.310 ha
<i>Bron: SVG 1994 t/m 2000</i>		

Eind 1998 besluiten de betrokken partijen tot een actievere grondverwerving. DLG stelt in overleg met de SVG, provincies en LNV een aankoopstrategieplan op voor de Gelderse Vallei. Dit bevat mogelijkheden voor kopen van grond met gebouwen, kavelruil en een persoonlijke benadering van potentiële verkopers (SVG 1998). Ook de terreinbeheerders ondernemen actie. Natuurmonumenten stelt een speciale projectleider aan voor de Gelderse Vallei namens alle vier terreinbeheerders. Hij erkent dat de natuurorganisaties zelf ook te weinig actief zijn geweest in dit gebied als het gaat om natuurontwikkeling: *"Hier lijkt weinig of niets te gebeuren. Er zijn wel plannen gemaakt maar het blijft papier (...) We steken ook de hand in eigen boezem. Onze afstandelijke houding heeft de uitvoering van het Plan van Aanpak niet versneld"* (Valleikrant 1998/2, pp. 1). Deze projectleider neemt ook zitting in de Valleicommissie. Dat is opmerkelijk gezien de sceptische houding van Natuurmonumenten ten aanzien van het Vallei project. Hierdoor bleef Natuurmonumenten tot dan toe bewust aan de zijlijn staan. Na deze acties neemt de grondverwerving wel iets toe. Dat duurt echter niet lang, omdat na 2000 de komst van de Reconstructiewet weer voor nieuwe planvorming en onzekerheid zorgt.

Landinrichting en gebiedsprojecten

Een belangrijk instrument voor de realisatie van de EHS is landinrichting. Al vanaf het begin wordt landinrichting ook als belangrijk instrument gezien om het plan van aanpak uit te voeren. Naast realisatie van de EHS gaat het ook om het verbeteren van de verkaveling voor de grondgebonden landbouw. In de Valleicommissie werd voor 1993 zelfs gedacht aan een speciale landinrichtingswet voor de Gelderse Vallei omdat de bestaande landinrichtingswet niet zou voldoen voor realisatie van het plan van aanpak. LNV bleek hier echter weinig voor te voelen. De Gelderse Vallei krijgt wel ruimte om concrete landinrichtingsprojecten te starten.

De Valleicommissie besluit om in twee gebieden aan de slag te gaan, namelijk Esvelderbeek (1995) en het Binnenveld (1997). In Esvelderbeek (bij Barneveld) staat de ontwikkeling van de landbouw centraal (geel gebied) en in het Binnenveld de EHS (groen gebied). In beide gebieden worden gebiedscommissies gevormd die functioneren als subcommissies van de Valleicommissie. Ook de filosofie van het gebiedsgerichte werken wordt min of meer vertaald naar het deelgebiedniveau. Net zoals in het valleiproject zijn communicatie met grondeigenaren en burgers en gelijktijdige planvorming en uitvoering belangrijke elementen. Bovendien kiezen beide commissies uiteindelijk voor vrijwilligheid als uitgangspunt. Voor meer dwingende vormen van landinrichting (met bv een ruilplan) is geen draagvlak.

In het Binnenveld ligt een aanzienlijke EHS-opgave met vooral reservaten en natuurontwikkeling (ruim 300 ha). Al snel besluit de gebiedscommissie om het gebiedsproces te beperken tot het Gelderse deel. In het Utrechtse deel is de weerstand tegen kavelruil en natuurontwikkeling nog te groot. De landbouwvertegenwoordigers zagen vooral bedreigingen en te weinig kansen (SVGV, 2000). Dit is namelijk het gebied rond Achterberg waar in 1995 het verzet tegen de EHS-begrenzing zo hoog is opgelopen. Eind 1998 ligt er een conceptplan klaar voor Binnenveld-Oost. Naast kavelruil (voor de landbouw) en aankopen voor natuur, bevat het plan de aanleg van fiets- en wandelpaden en de aanleg van verbindingzones. Hiervoor moeten onder meer 2-4 boerderijen binnen het gebied worden verplaatst. De uitvoering van het plan komt echter niet van de grond. Het gebiedsproces wordt ingehaald door de Reconstructiewet. De mogelijke gevolgen hiervan zorgen ervoor dat de uitvoering in 1999 voorlopig wordt stilgelegd.

De rol van landgoedeigenaren

Nadat tot de landgoedeigenaren in 1993 zijn toegetreden tot de Valleicommissie, start het programmabureau ook met enkele concrete projecten voor landgoederen. Zo start in 1995 een project voor de aaneengesloten landgoederen Appel, Gerven, Hell en Blarickhorst in het noordelijke (Gelderse) deel van de Vallei. Deze landgoederen zijn bezit bij één eigenaar en bestaan uit een aaneengesloten gebied van ruim 1.400 ha met natuurterreinen en 17 pachtboerderijen. Op de landgoederen spelen speciale problemen door de intense verweving tussen natuur en landbouw. De landbouw ondervindt hierdoor extra hinder van het ammoniakbeleid. Oplossingen worden gezocht in maatwerk rond het ammoniakbeleid, stimuleren van duurzame landbouw en het versterken van de natuurwaarde.

Uit de jaarverslagen (SVGV, 1995 t/m 2000) blijkt dat op landgoederen hierdoor steeds meer beheerovereenkomsten worden afgesloten. Tegelijkertijd neemt de belangstelling onder landgoedeigenaren voor particulier natuurbeheer toe. Deze belangstelling is echter niet vanzelfsprekend. Sommige eigenaren voelen weinig voor natuurbeheer en hebben vooral veel moeite met overheidsbemoeienis. Langzaam verandert dit, ook doordat enkele belangrijke landgoederen in deze periode worden overgedragen aan de nieuwe generatie. Ook de mogelijkheden voor particulier natuurbeheer nemen toe, na de publicatie van het Programma Beheer (Ministerie van LNV, 1997).

Evaluatie ROM-project en reconstructie

In 1998 loopt de eerste fase van het ROM-project ten einde. Een evaluatie van het ROM-project Gelderse Vallei levert een gevarieerd beeld op. Over het algemeen is er tevredenheid over de manier van samenwerken in het gebied. Een landelijke evaluatie van het ROM-beleid oordeelt positief over het ROM-project Gelderse Vallei (Wiersinga c.s., 1997). Het is een van de weinige ROM-projecten met een op hoofdlijnen gedeelde visie op de problematiek.

De inhoudelijke resultaten vallen echter tegen. Vooral de beoogde dynamiek in de agrarische sector komt maar moeizaam op gang. Het gaat dan op kavelruil, realisatie EHS en de verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven. Het beoogde proces blijkt meer tijd te kosten dan verwacht. Bovendien bleek grondverwerving moeilijk te verlopen en bleven veel boeren een afwachtende houding aannemen. 10 jaar na het begrenzingenplan is nog slechts 25% van de grond verworven (Provincie Utrecht & Gelderland, 2005). Veel problemen hebben te maken met regelgeving. Zo stuit de gebiedsgerichte aanpak van de ammoniak (ARP) op grote problemen vanwege de Stankwet en de constant veranderende ammoniakregelgeving. Het gevoel bestaat dat de gewenste gebiedsgerichte aanpak constant moet worden bevochten tegen de gangbare sectorale wet- en regelgeving (Wiersinga c.s., 1997; Kuindersma, 2007).

Ondertussen is in februari 1997 de varkenspest uitgebroken in Noord-Brabant (zie verder: Bleumink, 2007 en Boonstra *et al.*, 2007). De ziekte bereikt de Gelderse Vallei niet, maar de reactie van Minister Van Aartsen op de varkenspest wel. Hij kondigt op 10 juli 1997 aan om hard in te grijpen in de varkenssector. De Herstructureringswet moet de varkensstapel in Nederland in één klap met 25% terugdringen. Ook kondigt hij een Reconstructiewet aan, die voor een ruimtelijke aanpak van de gestapelde problematiek van de intensieve veehouderij op de zandgebieden moet zorgen. Aanvankelijk hebben zowel de Herstructureringswet als de Reconstructiewet een hoog opleggend karakter. In de voorstellen voor de Reconstructiewet worden instrumenten als directe doorwerking in bestemmingsplannen, wettelijke herverkaveling, varkensvrije zones en onteigening niet geschuwd. De aanpak lijkt zich moeizaam te verhouden tot de vrijwillige en de consensus gerichte aanpak in de Gelderse Vallei. Het is ook een reactie op de (volgens sommigen) teleurstellende resultaten van het ROM-beleid.

De Valleicommissie ziet de Reconstructiewet echter al in 1998 als een mogelijk instrument om het Plan van Aanpak alsnog en met extra kracht uit te voeren. De Reconstructiewet wordt ook wel gezien als de speciale landinrichtingswet, die sommigen al eerder wensten. Het bestuur laat aan de beide provincies weten de uitvoering van de Reconstructiewet in de Gelderse Vallei ter hand te willen nemen. Toch laat deze uitvoering nog enige tijd op zich wachten. In 1998 en 1999 blijft de Reconstructiewet liggen bij de Tweede Kamer. In deze periode ondernemen de provincies een succesvolle poging om de gebiedsgerichte benadering (van bv de ROM-projecten) een plek te geven in de wet (Bleumink, 2007).

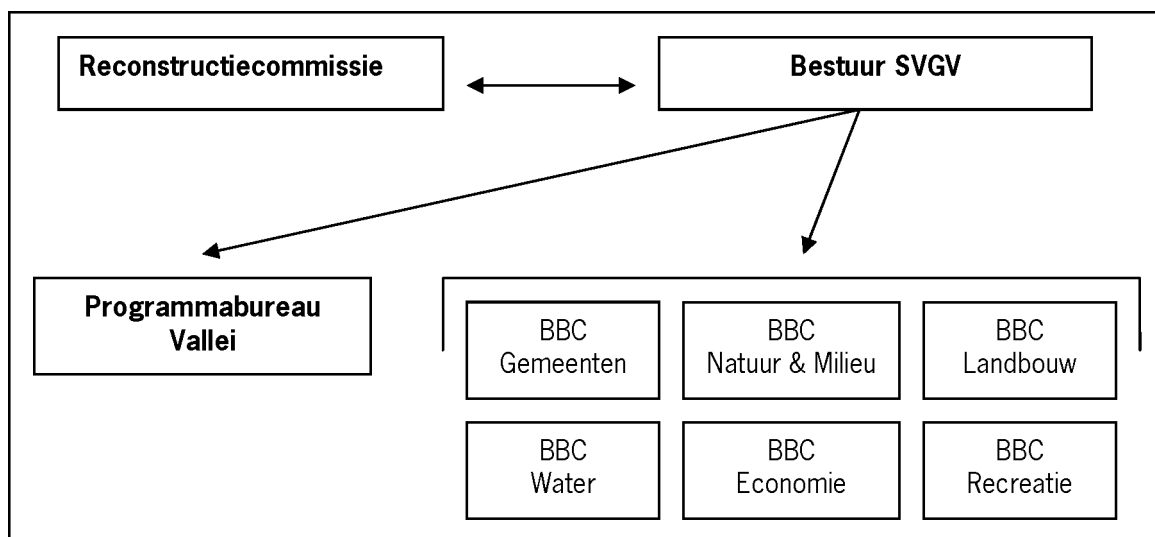
4.3.4 Onderhandelingen over het reconstructieplan (2000-2005)

In 2000 besluiten de provincies Gelderland en Utrecht alvast te starten met het opstellen van reconstructieplannen. De Reconstructiewet is er dan nog niet, maar de provincies stellen al wel vast een reconstructiecommissie (i.o.) in voor de Gelderse Vallei. De Valleicommissie wordt nu ook benoemd als Reconstructiecommissie.

De formele overgang van ROM naar reconstructie brengt een aantal veranderingen met zich mee. Deze hebben vooral te maken met de formele eisen die de Reconstructiewet stelt aan het proces. In de vergelijking tussen ROM en reconstructie vallen de volgende veranderingen op:

1. ***Uitbreiding gebied*** - Het reconstructiegebied is fors groter dan het ROM-gebied Gelderse Vallei. Het gebied wordt uitgebreid met Utrecht-Oost. Hierdoor neemt het aantal en het belang van de Utrechtse gemeenten toe.
2. ***Status Valleicommissie*** - De Valleicommissie krijgt een formele bestuursrechterlijke status van adviescommissie van GS. Hierdoor voelen de provincies zich genooddaakt om zich terug te trekken uit de commissie en zich meer toetsend op te stellen.
3. ***Decentralisatie van rijk naar provincies*** - Met de Reconstructiewet krijgen de provincies (PS) het initiatief in het opstellen van het plan. Het rijk toetst alleen de plannen op de eigen uitgangspunten.
4. ***Formele betekenis van het plan*** - Het reconstructieplan heeft de status van provinciaal streekplan en in sommige gevallen zelfs van een bestemmingsplan. Het plan van aanpak was een convenant zonder publiekrechtelijke status.
5. ***Inhoudelijke verbreding*** - In het ROM-project Gelderse Vallei stond vooral het landbouw-milieu probleem centraal. De Reconstructiewet voegt hier andere onderwerpen (waterkwaliteit, leefbaarheid etc.) aan toe en daarmee ook nieuwe actoren.

De omvorming van Valleicommissie naar Reconstructiecommissie heeft dus gevolgen voor de samenstelling. Naast de eisen die de Reconstructiewet stelt aan de samenstelling van de commissie kiest de Valleicommissie ook zelf voor een nieuwe structuur. Het bestuur wordt flink ingekrompen. De Reconstructiecommissie bestaat nu uit de volgende 14 partijen: Gelderse gemeenten (2), Utrechtse gemeenten (2), Waterschappen (1), GLTO (2), NVV/NMV (1), natuur en landschap (1), milieufederaties (1), leefbaarheid (1), recreatie (1), particulier grondbezit (1) en de kamers van koophandel (1). De wethouder van de gemeente Ede functioneert als voorzitter. Vanwege het terugtreden van de landelijke en provinciale leden zijn de overheden nu niet meer in de meerderheid (5/14). Daarnaast heeft vooral de landbouwfractie leden moeten leveren (van 8 naar 3). Hierbij is er wel bewust voor gekozen om de radicalere NVV een eigen zetel te geven in het bestuur. Dat was geen eis vanuit de wet en is ook in geen van de overige 11 reconstructiecommissie gebeurd. Het heeft het beoogde effect. Volgens de voorzitter van de commissie is de NVV in dit gebied veranderd van een 'oppositiepartij' tot een groep die actief meedenkt en projecten indient (zie Figuur 4.1).



Figuur 4.1: De organisatie van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei

Toch wordt het aantal indirect betrokken partijen uitgebreid. Daarvoor worden Bestuurlijke Begeleidingscommissies (BBC's) ingesteld op verschillende thema's: Landbouw, Natuur & Landschap, Gemeenten, Water, Recreatie en Economie. In de planfase komt de Reconstructiecommissie elke zes weken bij elkaar. Vooraf vergaderen de BBC's.

Het kadaster, DLG, de ministeries van LNV en VROM en de beide provincies zijn met ambtelijke adviseurs vertegenwoordigd in de Reconstructiecommissie. Ook is er regelmatig bestuurlijk overleg tussen beide gedeputeerden, de voorzitter van de reconstructiecommissie en de directeur van het programmabureau. Dit wordt de Stuurgroep Gelderse Vallei genoemd.

Verloop planproces

De reconstructiecommissie krijgt aanvankelijk veel vrijheid van de beide provincies om zelf met een gedragen reconstructieplan te komen. De kaders zijn vaag. Wel ligt er een opdrachtbrief voor gebieden die de opgaven voor de Reconstructiecommissies verwoordt. Voor de ondersteuning is een ambtelijk projectteam samengesteld met provinciale sectordeskundigen en enkele DLG-ers. Dit projectteam is gestationeerd op het programmabureau Vallei in Barneveld en werkt hier ook mee samen. Omdat de kaders zo vaag zijn, lopen de discussies aanvankelijk moeilijk. Uiteindelijk nemen de natuurorganisaties het initiatief om de marges en de dingen die feitelijk al vastliggen in nationale of internationale regelgeving in beeld te brengen. Dan blijkt dat de kaders wel vaag zijn, maar dat er feitelijk over heel veel dingen eigenlijk niet meer onderhandeld kan worden, zo heeft men te maken met steeds meer Europese regelgeving. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties: *“Iedereen riep maar wat: bottom-up processen, het platteland aan het woord. Allemaal onzin, want er ligt al van alles vast. Dat hebben we in beeld gebracht. (...) Het is overigens schrijnend dat je dat als particuliere natuurorganisatie moet doen omdat de overheden dat niet kunnen”* (Kuindersma, 2007: 20).

De duidelijkheid over de onderhandelingsmarges werkt structurerend voor het proces en maakt de onderhandelingen een stuk overzichtelijker. In een intensieve meerdaagse sessie in Wageningen maakt de Reconstructiecommissie vervolgens de belangrijkste keuzes. Hierbij zijn het ook nadrukkelijk de leden van de commissie die met elkaar onderhandelen. De adviserende ambtenaren van LNV, VROM en provincies worden op de 'tweede rij' gezet en mogen alleen advies geven als daarom wordt gevraagd.

De echte procesvernieuwing van de reconstructie bestaat vooral uit de onderlinge verbondenheid die tussen de partijen ontstaat. Het verplichte schrijven van een reconstructieplan dwingt de betrokken organisaties om intensief te overleggen en te onderhandelen. Dit heeft het bestaande netwerk opnieuw geactiveerd en geënthousiasmeerd voor een gezamenlijke opgave. Natuurlijk bouwen de partijen nadrukkelijk voort op het ROM-proces en de hierdoor verbeterde onderlinge verhoudingen, maar dat was niet vanzelfsprekend. Zo zijn bij het begin van de reconstructie de gebiedspartijen weliswaar dezelfde, maar de vertegenwoordigers zijn grotendeels vervangen door nieuwe mensen. Bovendien is er in de omgeving inmiddels veel veranderd: zo zijn inmiddels veel landbouwbedrijven gestopt en is het begrenzen van landbouwgrond voor natuur veel meer bespreekbaar bij de landbouworganisaties. De polarisatie tussen landbouw en milieuorganisaties lijkt sinds het begin van het ROM-project flink te zijn afgenomen.

Toch zorgen de onderhandelingen over het reconstructieplan ervoor dat de bestaande tegenstellingen tussen landbouw en natuur weer oplaaien. Sommige betrokkenen beschrijven de sfeer in de Reconstructiecommissie in deze beginperiode dan ook als 'ijzig en koud'. Toch is de commissie nooit uiteengevallen of met ruzie uit elkaar gegaan. Men slaagt erin om de meningsverschillen te overbruggen en een plan te formuleren waar alle partijen achter kunnen

staan. Zowel de landbouw- als de natuurorganisaties, die in de planvorming vaak tegenovergestelde belangen hebben, kunnen positieve resultaten melden aan hun achterban. Toch is het volgens de direct betrokkenen geen slap compromis. Een van de schrijvers zegt: *"Het is geen grijs plan geworden. Er zitten voor alle partijen gouden en bittere pillen in."*

Begrenzings robuuste verbindingen

De belangrijkste successen van de landbouwvertegenwoordigers zijn concessies van de natuur- en milieuvetegenwoordigers en andersom. Voor de landbouw zijn de belangrijkste resultaten:

- De begrenzing van zes landbouwontwikkelingsgebieden, waar bestaande bedrijven kunnen uitbreiden en ruimte is voor nieuwvesting.
- In het verwevingsgebied kunnen de intensieve veehouderijbedrijven eenmalig nog 30% uitbreiden.
- Enkele kleine natuurgebieden worden uit de EHS gehaald zodat een aantal boerenbedrijven verlost is van de (ammoniak) beperkingen die hieruit voortkomen.

Vooraf het opgeven van enkele kleine natuurgebieden doet pijn bij de milieuorganisaties in het gebied. Vooral de milieufederaties hebben hier moeite mee. Een medewerker van de GMF vindt het onbegrijpelijk dat natuurgebiedjes als De Buzerd, die in de ROM-tijd met hand en tand zijn verdedigd, nu alsnog hun beschermde status verliezen. In ruil daarvoor krijgen ze:

- De begrenzing van de resterende EHS-hectares (406 ha) en de robuuste verbindingzone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe (2.100 ha).
- De verbetering van de milieukwaliteit door het verplaatsen van 20 intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden en het verbeteren van de waterkwaliteit door het waterschap.

De robuuste verbindingzone Veluwe-Utrechtse Heuvelrug is een beleidsopgave uit de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (Ministerie van LNV, 2000a). De robuuste zone tussen Heuvelrug en Veluwe is een van de eerste zones waarvoor LNV geld ter beschikking stelt. Het zou een extra claim van zo'n 2.100 ha landbouwgrond in het gebied doen.

Voordat de begrenzing van de robuuste zone bestuurlijk wordt besproken in de Reconstructiecommissie, bereiden de provincies het plan eerst ambtelijk voor. Zo wordt een verkenning van mogelijke tracés uitgevoerd. In de nota NVM waren drie mogelijke routes aangegeven: langs de landgoederenzone in het noorden van de Vallei, langs de Lunterse beek en door het Binnenveld. De laatste twee opties vallen na de verkenningen af. Ze zijn moeilijk realiseerbaar vanwege de vele obstakels: veel boerenbedrijven, veel bestaande bebouwing en weinig bestaande natuur. In plaats daarvan wordt gekozen voor een zuidelijke route via Rhenen, Achterberg en de uiterwaarden van de Rijn naar Renkum. Voordeel is dat de uiterwaarden al grotendeels natuurgebied zijn en de verbinding met de Veluwe wordt gerealiseerd via het project Renkums beekdal. Alleen rond Achterberg en Rhenen ligt dan nog een knelpunt. Ambtelijk wordt 'besloten' dat de meeste nieuwe natuur in de landgoederenzone komt te liggen. Hier liggen ook al veel bestaande natuurgebieden en al begrensde EHS. Bovendien kan gebruik gemaakt worden van de kansen die zich voordoen op de grote landgoederen in dit gebied (Gerven, Appel, Erica, De Boom, Den Treek).

In de Reconstructiecommissie is bij de landbouwpartijen aanvankelijk veel weerstand tegen een nieuwe natuurclaim. De 4.200 ha had in de ROM-tijd immers al veel pijn gedaan. Bovendien was destijds afgesproken dat er geen nieuwe natuurclaims zouden volgen. Toch is er iets veranderd in de landbouw. Het besef dat veel bedrijven zullen gaan stoppen is inmiddels doorgedrongen. De landbouwfractie in de commissie lijkt langzamerhand de harde eis dat de productiecapaciteit in de Vallei op peil moet blijven wat te laten vallen. In de

voorbereiding worden er ook studies gedaan naar het toekomstperspectief van de landbouw in het gebied. Daaruit blijkt dat er in de komende jaren wel 8.000-9.000 ha vrij komt vanuit stoppende bedrijven. Een oud-medewerker van de SVGV: *“In 1993 kon je nauwelijks spreken van beëindiging. Als je dat plan van aanpak leest, dan zie je hoe het ook in zijn tijd geschreven is. Het plan begint met schaalvergroting, dan verbreding dan onderaan met hele kleine lettertjes staat daar bedrijfsbeëindiging. In 2002 was dat gewoon een te bespreken onderwerp. Bedrijfsbeëindiging daar moest gewoon een regeling voor komen.”*

Doorslaggevend voor de begrenzing van de robuuste verbinding zijn echter de onderhandelingen in de commissie. Uiteindelijk is de landbouwfractie bereid om de robuuste verbindingzone te accepteren als de milieupartijen en overheden een aantal kleinere natuurgebieden uit de EHS halen en een extra Landbouwwontwikkelingsgebied accepteren in het (landschappelijk waardevolle) gebied onder Renswoude en Woudenberg. Bovendien wordt vastgelegd dat vrijwilligheid centraal blijft staan in het realiseren van de robuuste verbindingzone. Dat wil zeggen dat geen gebruik wordt gemaakt van onteigening of van wettelijke herverkaveling. Verder is de manier waarop de plannen door de betrokken ambtenaren worden gepresenteerd van belang. Hierbij ligt de nadruk op het beeld dat de zone geen 1 km brede boszone voor het edelhert gaat worden. Dat beeld kwam wel sterk naar voren uit de nota Natuur voor Mensen (Ministerie van LNV, 2000a). In plaats daarvan moet het een zone worden die goed is ingepast in het bestaande landgoederenlandschap, met een afwisseling van bos, heide en agrarische gronden. Bovendien kunnen ook boeren een rol krijgen in het realiseren en beheren van deze nieuwe natuur. Zo'n 650 ha (van de 2.100 ha) moet ook via agrarisch natuurbeheer worden gerealiseerd. In het reconstructieplan wordt een vrij concreet zoekgebied opgenomen. Later zullen de provincies de zone concreet gaan begrenzen in een natuurgebiedplan.

Ontwerp-reconstructieplan

Op 16 maart 2004 wordt het ontwerp-reconstructieplan aangeboden aan GS van Utrecht en Gelderland. Hierna organiseren beide Gedeputeerde Staten hun eigen informatiebijeenkomsten in de streek. Uiteindelijk duurt het nog tot januari 2005 tot beide Provinciale Staten het reconstructieplan definitief vaststellen. Het is ook een vrij complex proces omdat bij elk wijzigingsvoorstel het plan vervolgens opnieuw naar de PS van de andere provincie moet. Uiteindelijk komt de goedkeuring in beide provincies met unanieme instemming.

Opvallend is dat Provinciale Staten bijna alle wijzigingsvoorstellen van GS op het oorspronkelijke plan terugdraaien. Dit is mede te danken aan de eensgezindheid van de Reconstructiecommissie en de goede (lobby)contacten van verschillende commissieleden met meerdere Statenleden en -fracties. Op één punt krijgt de Reconstructiecommissie niet haar zin: de gewenste directe werking van een aantal onderdelen uit het reconstructieplan als streekplan. In de provincie Utrecht krijgen de onderdelen over nieuwe landgoederen, ruimte voor ruimte en het omgaan met vrijkomende agrarische bebouwing wel de gewenste status als streekplan. In Gelderland gebeurt dat niet vanwege de provinciale wens om een uniform streekplan voor de hele provincie vast te stellen (zie verder 4.3.5). Na de rijksgoedkeuring op 1 maart 2005 treedt het reconstructieplan uiteindelijk op 17 maart 2005 formeel in werking.

4.3.5 Uitvoering reconstructieplan (2005-2007)

In deze paragraaf gaan we in op de uitvoering van het reconstructieplan. Hierbij gaan we eerst in op enkele algemene knelpunten bij de uitvoering van het reconstructieplan. Daarna behandelen we het opstellen van de natuurgebiedplannen en de uitvoering van EHS en RVZ in de periode 2005-2007.

Knelpunten in de uitvoering

Na het vaststellen van het reconstructieplan start de uitvoering van de verschillende onderdelen. In de beginperiode doen zich drie knelpunten voor, die gevolgen kunnen hebben voor het realiseren van nieuwe natuur. Het gaat om:

1. de uitvoeringsorganisatie van het reconstructieplan;
2. de mogelijkheden voor ontwikkelingsgericht werken;
3. de onroerend goedbank.

We lichten deze knelpunten hieronder toe.

Uitvoeringsorganisatie van het reconstructieplan

Het eerste knelpunt gaat over de uitvoeringsorganisatie van het reconstructieplan. De reconstructiecommissie wil het eigen programmabureau hiervoor inschakelen, onder regie van de commissie. Het programmabureau is hiervoor ook toegerust met ongeveer 10 vaste medewerkers en 10 gedetacheerde medewerkers vanuit verschillende organisaties (zoals waterschap, LTO, landschapsbeheer, DLG, Gelders Landschap, FPG etc.). Deze werkwijze sluit ook aan bij de ROM-periode. De provincie Utrecht voelt veel voor deze organisatievorm. De gedeputeerde: *“Als zo’n commissie in staat is om zo’n goed plan te maken, dan kunnen ze het plan ook wel uitvoeren. Houdt de uitvoering maar dicht bij de mensen zelf”* (Kuindersma, 2007: 21). De provincie Utrecht wil uiteindelijk een gebiedscontract maken met het bestuur van de SVGV/reconstructiecommissie om daarin de afspraken vast te leggen.

De provincie Gelderland heeft meer moeite met een dergelijke constructie. Zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn er (medio 2004) inmiddels grote twijfels gerezen over de specifieke organisatievorm in de Gelderse Vallei. Bij nader inzien is men niet zo gelukkig met de keuze om een bestaande stichting verantwoordelijk te maken voor het opstellen van een provinciaal reconstructieplan. De gedeputeerde: *“We hebben voor mijn gevoel een beetje een vreemde constructie gemaakt door een bestaande organisatie als reconstructiecommissie te benoemen. Er is ook niet altijd goed gecommuniceerd met de provincie. Misschien had ik wel bij alle commissievergaderingen aanwezig moeten zijn?”* (Kuindersma, 2007: 22). Formele aanleiding voor deze opstelling van de provincie Gelderland is de aanstaande introductie van het ILG en de Wilg. Hierin word de uitvoering van het plattelandsbeleid (inclusief het natuurbesluit) overgedragen van het rijk naar de provincies. Voor de periode 2007-2013 krijgen de provincies veel vrijheid om de bestaande doelen te realiseren. Het rijk bemoeit zich niet meer met de uitvoering. De provincies mogen ook vanaf nu bepalen of ze gebruik maken van gebiedscommissies, de samenstelling ervan en de bevoegdheden van de commissie.

Naarmate de rijksbemoeienis afneemt, neemt de zakelijkheid toe. De verwachte prestaties worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten. De provincie Gelderland ziet juridisch grote problemen als het voor de uitvoering van deze taakstellingen afhankelijk is van een stichting. Vooral het gebrek aan democratische legitimering en de aanwezigheid van private organisaties in het bestuur vindt de provincie problematisch. Gelderland wil de adviesfunctie van de Reconstructiecommissie en het programmabureau van elkaar scheiden. Ze wil hiermee *“de risico’s ten aanzien van belangenverstrengeling”* beperken en *“de schijn van ongelijkheid van partijen in het kunnen beïnvloeden van besluitvorming door GS”* vermijden (GS Gelderland, 2004: 2). Vreemd genoeg ziet de provincie Utrecht deze bezwaren niet. De opstelling van de provincie Gelderland is des te opvallender, gezien het feit dat het zelf medeverantwoordelijk is voor de stichtingsvorm. Hiervoor is immers in de ROM-tijd bewust gekozen vanwege de onafhankelijke status en het benodigde draagvlak in het gebied. De provincie Gelderland was zelfs jarenlang voorzitter van het bestuur! Inmiddels is er wel iets veranderd. De provincies hebben zich uit de stichting teruggetrokken. Bovendien hebben GS van Gelderland begin deze eeuw slechte ervaringen opgedaan met de uitbesteding van publieke taken aan een stichting. Hierdoor moest een gedeputeerde (Scheerder) aftreden en is hij zelfs strafrechtelijk vervolgd.

Deze ervaring verklaart veel van de voorzichtige provinciale opstelling in de periode 2004-2006.

Vanaf 2004 doet de provincie Gelderland pogingen om de organisatie van de uitvoering meer naar zich toe te trekken. Aanvankelijk stelt het voor om het programmabureau weer onder provinciale regie te stellen. Later wil het de uitvoering vooral neerleggen bij gemeenten en waterschappen (want: democratisch gelegitimeerd) en de advisering over projecten in een streekcommissie, die de bestaande reconstructiecommissie moet vervangen. Alle voorstellen worden eensgezind afgewezen door de gebiedspartijen. De groeiende irritatie in de commissie over de opstelling van de provincie Gelderland stimuleert de eensgezindheid in de commissie alleen maar. Hierbij brengen de gebiedspartijen ook de verschillende fracties van PS in stelling. Het heeft effect. Uiteindelijk spreken de SVGV en GS eind 2006 en onder druk van PS af dat de bestaande gebiedsorganisatie (zowel bestuurlijk als het programmabureau) in tact blijven. De provincie Gelderland zal zoveel mogelijk bestuurlijke 'harde' afspraken gaan maken met de betrokken gemeenten en het waterschap. Maar gezien het feit dat gemeenten en waterschap het programmabureau blijven zien als hun uitvoeringsorganisatie zal men in de praktijk op dezelfde manier kunnen blijven werken.

Voor de realisatie van de EHS en de robuuste verbindingszone heeft de discussie nog geen duidelijke gevolgen. Wel is in algemene zin het wantrouwen tussen provincie Gelderland en de SVGV toegenomen. Vreemd genoeg legt de provincie Gelderland het projectleiderschap van de robuuste verbinding wel neer bij een medewerker van het programmabureau. Redenen hiervoor zijn dat hij de benodigde kennis van het gebied en de grondeigenaren heeft. Bovendien is de redenering dat de betrokken medewerker formeel nog bij de provincie werkt en slechts gedetacheerd is bij de SVGV. Ondertussen probeert de provincie Gelderland wel de gemeente Barneveld te verleiden om meer verantwoordelijkheid te nemen bij de realisatie van de RVZ. Van een hard bestuurlijke contract met de gemeente Barneveld over de realisatie van de RVZ is medio 2007 nog geen sprake. Hetzelfde geldt voor de gemeente Ede waar men afspraken mee wil maken over de realisatie van het plan Binnenveld-Oost, inclusief de bestaande EHS-doelen in dit gebied.

De enige 'lagere' overheid die (voorlopig) wel harde afspraken wil maken met de provincie Gelderland (en Utrecht) is het waterschap Vallei en Eem. Nadat duidelijk wordt dat de provincie Gelderland niet bereid is tot afspraken met de reconstructiecommissie als geheel stelt het waterschap voor om dan maar zelf een bestuursakkoord met de provincies op te stellen. Het akkoord bevat de waterafspraken uit het reconstructieplan. Het is ook een tactische zet van het Waterschap om te voorkomen dat de waterafspraken in de contractonderhandelingen tussen de provincies en LNV over het ILG later worden 'vergeten'. Het akkoord zelf toont wel aan dat het waterschap Vallei en Eem veel eigen geld en middelen wil investeren om de waterdoelen uit het reconstructieplan te realiseren. Een duidelijk verschil met de ROM-periode waarin het waterschap een veel passievere rol aannam. Opvallend is ook de actieve rol van het waterschap ten aanzien van de onderwerpen schoon water en realisatie natte verbindingzones. Vooral de bereidheid om te investeren in schoon water wordt door de natuurorganisaties als belangrijk winstpunt gezien van de reconstructie. Het was een onderwerp dat in de ROM-periode minder aandacht kreeg, maar volgens betrokkenen minstens net zo belangrijk is voor de realisatie van natuurwaarden als ammoniak.

Mogelijkheden voor ontwikkelingsgericht werken

Een tweede knelpunt doet zich voor bij de toepassing van het ontwikkelingsgerichte instrumentarium. Het reconstructieplan bevat niet alleen doelstellingen maar ook concrete ideeën om doelen te realiseren. Geheel in de lijn van de nieuwe Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2004) staat ontwikkelingsgericht werken hierin mede centraal. Concreet gaat het om

instrumenten waarmee enerzijds nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied worden toegestaan (wonen, recreatie, werken etc.) en anderzijds reconstructiedoelen worden gerealiseerd. Men denkt aan:

- ruimte-voor-ruimte constructies (huizen bouwen in ruil voor afbraak stallen);
- mogelijkheden om nieuwe landgoederen te stichten, waarbij ook 5-10 ha natuur moet worden gerealiseerd;
- benutting van rijkomende agrarische gebouwen voor kleine bedrijven en/of bewoning.

Het probleem is dat de gewenste verruiming van de inzet van deze instrumenten vooral in Gelderland op bezwaren stuit. Utrecht stemt voor de meeste onderdelen in 2005 al in met de toepassing ervan. De provincie Gelderland is terughoudender. Dit heeft mede te maken met een competentiestrijd op provinciaal niveau tussen de sectoren (en gedeputeerden) van ruimtelijke ordening (Streekplan) en landelijk gebied (reconstructieplan). Uiteindelijk wil GS van Gelderland de genoemde onderdelen niet regelen in het reconstructieplan (met directe werking) maar in het Streekplan Gelderland (provincie Gelderland, 2005). Dit streekplan is een uniform plan voor de hele provincie en kent minder mogelijkheden voor ontwikkelingsplanologie dan gewenst in de Gelderse Vallei. Vooral de gemeenten Barneveld en Ede wensen ruimere mogelijkheden voor ruimte-voor-ruimte, die zijn vastgelegd in het reconstructieplan. Pas eind 2006 krijgen ook de Gelderse Valleigemeenten de gewenste beleidsruimte. GS keurt dan (na veel druk vanuit de Gelderse Vallei) een zogenaamd uitwerkingsplan van het streekplan goed. Via dit initiatiefplan van de Gelderse Vallei gemeenten krijgen deze (2 jaar na het reconstructieplan) dus toch de gewenste mogelijkheden om ruimte voor ruimte constructies toe te passen.

Onroerend goedbank

Een laatste knelpunt betreft de oprichting van een onroerend goedbank. De reconstructiecommissie wil dat beide provincies hiervoor een bedrag beschikbaar stellen om grond mee aan te kunnen kopen. Vooral voor de realisatie van de EHS en de robuuste verbindingzone is het instrument nodig. De normbedragen voor grond zijn namelijk te laag om daarmee bepaalde dure grond (bv met gebouwen) te kunnen kopen. Met de OGB kan deze grond wel worden gekocht en kan het extra benodigde geld worden terugverdiend uit bv extra woningbouwprojecten. Het gaat hier echter niet om een subsidie maar om investeringskapitaal dat later terugverdiend moet worden. Zowel Utrecht als Gelderland zijn terughoudend. Utrecht werkt uiteindelijk wel mee, maar wil vooralsnog per project beslissen of het meewerkt. In Gelderland kan tot nu toe niet worden toegepast. De provincie is zeer terughoudend met dergelijke constructies.

Natuurgebiedplannen Gelderse Vallei (2005-2006)

Een natuurgebiedplan is een provinciaal plan. Een dergelijk plan is nodig om het afsluiten van beheersovereenkomsten particulier natuurbeheer (SN) of agrarisch natuurbeheer (SAN) mogelijk te maken. Het plan biedt ook de juridische basis voor vrijwillige grondverwerving door de overheid.

Sinds de vaststelling van het begrenzingsplan Gelderse Vallei (door GS van Utrecht en Gelderland) in 1995 is er veel gebeurd in het natuurbeleid. Zo is er een verfijnd systeem van natuurdoelen vastgelegd door de provincies. Daarnaast zijn de bestaande subsidieregelingen voor natuurbeheer vervangen door de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). De belangrijkste ontwikkeling is echter de omslag van verwerven naar beheer in het nationale natuurbeleid (Ministerie van LNV, 2005). Het houdt in dat particulieren net zoveel kansen krijgen om natuur te ontwikkelen als de traditionele natuurorganisaties. In sommige provincies heeft particulier beheer zelfs de

voorkeur gekregen. In 1995 konden particulieren alleen beheersovereenkomsten afsluiten in beheersgebieden en (tijdelijk) in reservaten.

In de Gelderse Vallei is het begrenzingsplan 1995 al eerder aangepast. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer uitgebreid via de methode van de ruime jas. De beleidswijzigingen en de afspraken in het Reconstructieplan nopen tot een nieuwe wijziging. Hierbij gaan beide provincies wel hun eigen gang. De provincie Utrecht stelt een nieuw natuurgebiedplan vast voor het reconstructiegebied. Gelderland stelt één natuurgebiedplan op voor de hele provincie, maar met speciale aandacht aan de Gelderse Vallei.

In beide natuurgebiedplannen zijn opvallende verschillen met het begrenzingsplan uit 1995. Het eerste verschil is dat particulier beheer overal in de EHS en de RVZ mogelijk is. In 1995 bestond deze mogelijkheid alleen in beheersgebieden en konden natuurontwikkelingsgebieden alleen worden overgedragen aan een natuurorganisatie. In 2006 blijft grondverwerving mogelijk, maar kunnen de huidige grondeigenaren ook zelf besluiten om de nieuwe natuur te realiseren. In sommige gebieden heeft particulier beheer zelfs de voorkeur en wordt dit actief gestimuleerd, bijvoorbeeld actief naar particulieren te zoeken die de grond willen beheren. Het tweede verschil is dat de 1 op 1 begrenzing voor een deel is vervangen door zoekgebieden. In 1995 was elke hectare concreet begrensd. Anno 2006 kiezen de provincies in bepaalde gevallen (zoals in grote delen van de RVZ) voor zoekgebieden. Het natuurgebiedplan geeft aan welk percentage (bv. 30 % of 70%) van het gebied natuur moet worden.

Al deze veranderingen hebben één ding met elkaar gemeen: het aantal mogelijkheden om natuur te realiseren neemt enorm toe, hetgeen natuurlijk de flexibiliteit in de uitvoering enorm doet toenemen. Ook de mogelijkheden om natuur te koppelen aan andere ontwikkelingen (landgoederen, recreatie etc.) neemt in theorie toe. Deze ontwikkelingen zijn niet exclusief voor de Gelderse Vallei. Het zijn ontwikkelingen in het nationale natuurbeleid waar het reconstructieplan gebruik van maakt.

Het natuurbeleid is ook meer verankerd in het reconstructieplan dan in het plan van aanpak. In het reconstructieplan is de RVZ al vrij concreet begrensd. Bovendien wil het programmabureau nu ook een actieve rol spelen bij de verdere begrenzing en realisatie. Het begrenzingsplan 1995 was nog sterk via de gangbare sectorale lijnen opgesteld. Het natuurgebiedplan is formeel ook een provinciaal plan, maar het programmabureau heeft een actieve rol in de planvorming.

Dit alles leidt tot een heel andere manier van begrenzen dan in 1993-1995. Het eerste verschil is dat het plan nog niet helemaal vast ligt als het met de grondeigenaren wordt besproken. In tien kleine inspraakavonden kunnen de aanwezige 10 tot 20 boeren/landeigenaren niet alleen reageren op het plan maar ook hun eigen toekomstplannen aangeven. De projectleider vanuit de SVGV: *"We zijn toen met zijn allen rond de kaart gaan staan met de vraag, wie wil er meedoen? (...) Die informatie hebben we gebruikt om de definitieve begrenzing te maken. De kaart is dus gebaseerd op mensen die zeiden: ik wil wel wat, maar er ook met de mensen die zeiden, ik wil nooit natuur op mijn land. Daar hebben we zoveel mogelijk rekening mee gehouden."* Op deze manier hoopt men de uitvoerbaarheid van de plannen te verhogen. Natuurlijk komt op deze avonden ook de weerstand van de boeren tegen de nieuwe natuurplannen naar boven. De vrijwilligheid en de nieuwe mogelijkheden om zelf natuur te realiseren, zijn belangrijke argumenten tegen de bezwaren. De projectleider: *"Kijk het is niet zo van de overheid pakt je land af, zet er een hek omheen en zet herten in je achtertuin. Nee, je kunt zelf kiezen. Je kunt het ook zelf in bezit houden en natuur realiseren. Dat maakt het wel minder bedreigend."* Het tweede verschil is dat de robuuste verbindingzone ook inhoudelijk 'verkocht' wordt in het gebied. Voordeel is dat de medewerkers van het programmabureau het

gebied goed kennen. Ze proberen de plannen meer aan te laten sluiten bij het bestaande landgoederenlandschap met een afwisseling van landbouw en natuur. In de communicatie wordt veel nadruk gelegd op wat het niet is, namelijk een zone van 1 km breed met alleen bos, een zone met een hek eromheen, een zone alleen voor het edelhert, een zone zonder landbouw. Het bestrijdt vooral de heersende beelden van de robuuste zone, die zijn ontstaan n.a.v. eerdere beleidsstukken. Na deze bijeenkomsten worden de natuurgebiedplannen opgesteld en vinden de verplichte inspraak- en bezwaarronden plaats. Uiteindelijk lukt het zonder grote problemen de begrenzingslijnen in de Gelderse Vallei vast te stellen.

De Reconstructiecommissie toetst de natuurgebiedplannen aan 'hun' reconstructieplan. Elk voorstel dat niet binnen dit reconstructieplan past, kan op kritiek rekenen. Zowel landbouworganisaties als natuur- en milieuorganisaties willen niet het risico lopen om oude discussies weer opnieuw te beginnen. In een aantal gevallen is landbouwgrond buiten het zoekgebied van het reconstructieplan begreep. Hiervoor zijn goede redenen en dus accepteert de Reconstructiecommissie deze wijzigingen. Minder positief is men over een voorstel van de provincie Gelderland om ook nog een noordelijke tak te maken, die aan moet sluiten op de robuuste zone naar de Oostvaardersplassen. De Reconstructiecommissie wijst dit voorstel eensgezind van de hand. Ook het Geldersch landschap wil de discussies over nieuwe natuurclaims in dit gebied voorlopig niet voeren. Deze opstelling verstevigt het vertrouwen van de landbouworganisaties in de natuurorganisaties. Alleen de provincie is niet te spreken over deze, in hun visie, starre opstelling van de commissie.

Uitvoering robuuste verbindingszone en EHS

Na al deze ingewikkelde planvorming is het tijd voor uitvoering. Deze uitvoering staat medio 2007 nog in de kinderschoenen. Toch willen een beeld schetsen van de uitvoering in verschillende deelgebieden. We beperken ons tot de noordelijke en de zuidelijke tak van de robuuste verbindingszone en op de EHS in het gebiedsproces Binnenveld-Oost.

Robuuste verbinding noord

De noordelijke tak van de robuuste verbindingszone loopt door de gemeente Leusden (Utrecht), Barneveld, Nijkerk en Putten (Gelderland). Deze gemeenten hebben via het reconstructieplan formeel ingestemd met de robuuste zone, maar dat betekent niet dat de gemeenten onverdeeld enthousiast zijn over deze ruimteclaim. De vier gemeenten zijn kritisch en dat is ook niet zo vreemd gezien het grote buitengebied en de forse invloed van de agrarische sector op de gemeentepolitiek. De wethouder van de gemeente Barneveld geeft aan dat de robuuste zone nog zeer gevoelig ligt in de Barneveldse gemeenteraad. Hij illustreert: *"De robuuste verbindingszone werd toch gezien als een extra aanslag voor het gebied. De gemeenteraad is vrij agrarisch georiënteerd. Je zult hier wel een redelijke mix moeten vinden tussen landbouw en natuur en als de landbouw daar niet stevig in is vertegenwoordigd dan krijg je het nooit voor elkaar hier."* Een ambtenaar uit de gemeente Leusden verwoordt de stemming in het Leusdense college: *"Het college snapt dat als van bovenaf de opdracht wordt gegeven om een robuuste zone tussen de Heuvelrug en de Veluwe te realiseren dat deze zone over Leusden heengaait. (...) Maar ze vindt ook dat er nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de landbouw (...) Het moet niet zo zijn dat de zone betekent dat de boeren daar wegmoeten."*

Toch heeft het reconstructieplan bijgedragen aan de acceptatie van de gemeenten. Gevolg is dat de gemeenten ook meewerken aan de realisatie van de zone. De geïnterviewden zien dit als een belangrijke verdienste van het integrale reconstructieproces. Voorheen waren gemeenten nauwelijks bezig met landschap, EHS en natuurontwikkeling. Gemeenten leveren een bijdrage via het ruimtelijke beleid. De gemeenten passen hun bestemmingsplannen aan en maken daarmee natuurontwikkeling mogelijk in de begrensde gebieden en andere

ontwikkelingen (zoals natuur en bedrijvigheid) onmogelijk in deze gebieden. Hierin is ook de ondersteuning van het programmabureau belangrijk, die samen met de gemeenten een handreiking bestemmingsplannen heeft opgesteld. De robuuste verbingszone heeft hierin een belangrijke plek.

Het realiseren en financieren van natuurontwikkelingsprojecten zien deze gemeenten niet als hun taak. Gemeenten zijn meestal wel actief betrokken bij natuurontwikkelingsprojecten of de aanleg van nieuwe landgoederen maar meestal niet als trekker. Gemeenten beperken zich tot een actief landschapsbeleid (aanleggen boomwallen en beplantingen) en dat is voor gemeenten als Leusden en Barneveld al een vrij nieuwe taak. Het projectmanagement voor de robuuste zone ligt bij de provincie, het programmabureau SVGV en bij het waterschap. Deze organisaties hebben hiervoor ook de expertise en de menskracht in huis. De gemeenten laten dit graag over aan het programmabureau.

Tot de zomer van 2007 is er nog weinig nieuwe natuur gerealiseerd. Het programmabureau richt zich in eerste instantie op de bestaande grote landgoederen. Met verschillende landgoederen zijn onderhandelingen gaande over de realisatie van stukjes robuuste verbingszone. De meeste landgoederen zijn eeuwenoud familiebezit dat de eigenaren graag in stand willen houden. Daarvoor is een economische basis noodzakelijk. Van oudsher bestond dit uit houtoogst, jacht en landbouw (pacht). Deze opbrengsten lopen terug en veel pachters stoppen ermee. Natuurbeheer is dan een aantrekkelijk alternatief om de inkomsten van het landgoed op peil te houden. Voor een gezonde economische basis is dit vaak niet voldoende en zoeken landgoedeigenaren naar aanvullende inkomsten. Een mogelijkheid is het toestaan van rode functies op het landgoed, bijvoorbeeld door het ombouwen van de oude boerenschuren tot kantoorruimte. Het reconstructieplan biedt in principe mogelijkheden voor dit soort (ontwikkelingsgerichte) deals. Gemeenten en provincie moeten dan wel hun medewerking verlenen. Probleem is vaak *"dat de gemeente niets wil. (...) Het beeld bij de gemeenten is dat de landgoedeigenaren al rijk genoeg zijn (...) maar dat is in ieder geval in liquide middelen niet waar."* Ook provincies zijn van nature terughoudend met het toestaan van dit soort rode ontwikkelingen. Het reconstructieplan en de ontwikkelingsplanologie uit de nota Ruimte bieden nieuwe mogelijkheden voor dergelijke deals als dit gepaard gaat met bv natuurontwikkeling.

Provincies, gemeenten en programmabureau proberen convenanten af te sluiten met individuele landgoederen waarin dergelijke deals worden gesloten. Belangrijk is dat de landgoedeigenaren sinds enkele jaren niet alleen in de reconstructiecommissie zitten, maar ook via een medewerker (van het Utrechts Particulier Grondbezit) op het programmabureau zijn vertegenwoordigd. Hierdoor kan het programmabureau gebruik maken van de expertise en de contacten van deze organisatie en dat is een voordeel bij het leggen van contacten met de landgoedeigenaren. Eén van de convenanten in voorbereiding gaat over het landgoed Den Treek-Henschoten (gemeente Leusden). Op dat landgoed is al natuur aangelegd en zijn ambities om nog meer natuur te realiseren samen met enkele 'rode ontwikkelingen'. Andere landgoederen waarmee wordt overlegd zijn Stichting De Boom, landgoed Gerestein, landgoed Appel Noord en Zuid, Gerven en Hell. De onderhandelingen verkeren in verschillende stadia, waarbij veel afhangt van de eigen plannen en ambities van eigenaar en/of rentmeester. Sommige landgoedeigenaren hebben een vrij conservatieve oriëntatie op landbouw en houtopbrengsten, terwijl anderen wel voelen voor natuurbeheer al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld recreatiewoningen of golfbanen. Zo wil landgoed De Boom zelfs uitbreiden door omliggende landbouwgronden te kopen en om te zetten in natuur.

Ook het waterschap Vallei en Eem is actief bezig om natte ecologische verbindingen te realiseren langs de beken in de robuuste zone. Zo is men bezig met grondverwerving en

kavelruil langs de Moorsterbeek bij Leusden. Het is een voorbeeld van de nieuwe actieve houding van het waterschap op het gebied van de realisatie van natte natuur.

Naast deze activiteiten zijn er ook nog een aantal knelpunten, zoals agrarische gebieden zonder landgoederen, de doorsnijding van de zone door de A1 en de bestaande bebouwing in het gebied. In de agrarische gebieden zonder landgoederen (zoals onder Leusden, bij Achterveld en Terschuur) is de realisatie afhankelijk van de agrariërs. Hier liggen nog weinig concrete initiatieven. Het programmabureau kiest hier voor een individuele benadering. Een speciaal aangestelde gebiedsmakelaar inventariseert met de boeren aan de keukentafel de mogelijkheden voor natuurbeheer. Vrijwillige grondverwerving en natuurbeheer door boeren staat centraal en dat is ook vastgelegd in het reconstructieplan. Daarnaast kunnen op vrijkomende boerderijen ook nieuwe landgoederen worden aangelegd. Het reconstructieplan opent ook mogelijkheden voor extra woningbouw op nieuwe landgoederen indien er ook natuur wordt gerealiseerd. De gemeenten proberen de nieuwe landgoederen vooral mogelijk te maken in of aansluitend aan de EHS of de robuuste verbingszone en deze te weren in landbouwontwikkelingsgebieden. De bijdrage van nieuwe landgoederen aan de robuuste verbingszone is vooralsnog beperkt. De meeste nieuwe landgoederen zijn nog relatief klein (rond de 10 ha). Particulieren die een groter landgoed willen stichten zijn er wel, maar deze moeten daarvoor vaak meerdere boeren uitkopen. Dat is tot nu toe nog niet gebeurd.

Een tweede knelpunt vormt de doorsnijding door de A1. Hiervoor moet een ecoduct worden aangelegd. Daarvoor zijn nog geen middelen gereserveerd.

Een laatste knelpunt is de bestaande bebouwing in het gebied, zoals burgerwoningen, boerderijen en recreatiewoningen. In eerste schattingen gaat het om zo'n 20 huizen, die uiteindelijk opgekocht moeten worden. In het budget voor de robuuste verbinding is hier geen rekening mee gehouden omdat is gerekend met agrarische grondprijzen. Het opkopen van boerderijen en burgerwoningen kost vele malen meer. Hiervoor ontbreken dus de middelen, waardoor in de praktijk kansen worden gemist. DLG kan nu immers niet kopen (of niet snel genoeg kopen) als één van deze woningen te koop komt. De SVGV wil met de onroerend goedbank meer mogelijkheden creëren om wel onroerend goed te kopen. De extra kosten kunnen worden terugverdiend door elders huizen terug te bouwen. Tijdens brainstorm is zelfs al geopperd om hiervoor een nieuw dorp te bouwen. Provincies en gemeenten moeten hier dan wel aan mee willen werken door startkapitaal beschikbaar te stellen en de benodigde beleidsvrijheid te geven.

Sommige betrokkenen verwachten dat vrijwillige instrumenten uiteindelijk niet voldoende zullen zijn om de zone te realiseren. Onteigening en/of verplichte kavelruil (wettelijke herverkaveling) kunnen dan uitkomst bieden, maar deze instrumenten stuiten op weerstand bij de invloedrijke partijen in de reconstructiecommissie (LTO, gemeenten, Waterschap). De provincies hebben echter 'harde' afspraken met het rijk over realisatie van de robuuste verbingszone. Deze afspraken kunnen in de toekomst tot spanning leiden met de op gebiedsniveau afgesproken vrijwilligheid.

Robuuste verbinding zuid

De zuidelijke tak van de robuuste verbingszone is minder complex dan de noordelijke tak. De uiterwaarden van de Rijn zijn al grotendeels natuur en de aansluiting met de Veluwe wordt gerealiseerd in het bestaande project Renkumse beekdal. Een knelpunt ligt nog bij het dorp Achterberg. Saillant detail is dat dit ook het dorp is waar de weerstand tegen de EHS en het ROM-project het grootst was in de periode 1990-1995. Juist hier zou extra natuur wel eens op veel weerstand kunnen stuiten.

In Achterberg is mede dankzij het reconstructieplan wel iets veranderd. Vanuit het brede reconstructieplan ontstaat hier in 2005 een initiatief van de Ondernemersvereniging Achterberg om een multifunctioneel centrum te bouwen. Om dit idee te kunnen realiseren wordt de hulp ingeroepen van het programmabureau. Mede door de inbreng van het programmabureau wordt de coalitie en ook het plan verbreed met andere onderwerpen, zoals natuur. De Ondernemersvereniging Achterberg vormt samen met de Werkgroep Milieubeheer Rhenen en de plaatselijke LTO-afdeling een werkgroep. Deze werkgroep komt al snel met het zogenaamde plan Achterberg en slaagt er in korte tijd in om hiervoor veel draagvlak te verwerven bij zowel gemeente Rhenen, de provincie Utrecht en in de Achterbergse gemeenschap. In het plan zijn naast het multifunctioneel centrum ook fiets- en wandelpaden, kavelruil en de robuuste ecologische verbinding opgenomen! De bouw van het multifunctioneel centrum in Achterberg met enkele winkels, voorzieningen en ouderenwoningen vormt de kern van het plan. Dit project kan ook bogen op veel steun in de Achterbergse gemeenschap en hiermee wordt ook het draagvlak voor de andere onderdelen versterkt.

Een andere factor is de gemeente Rhenen die niet alleen het plan Achterberg steunt, maar ook veel positiever staat ten opzichte van de natuurplannen dan in de ROM-periode. Dit is grotendeels te danken aan het planvormingsproces rond de reconstructie. In tegenstelling tot de EHS-plannen in de ROM-periode heeft de gemeente dit keer wel het gevoel dat de robuuste verbinding integraal onderdeel uitmaakt van het reconstructieplan. Destijds was de begrenzing van de EHS toch vooral een sectorale aangelegenheid waar de gemeente nauwelijks bij betrokken was. In de reconstructie kon de gemeente ook invloed uitoefenen op de lokalisering van nieuwe natuur. Bovendien koppelt het reconstructieplan de natuurplannen nadrukkelijk aan nieuwe mogelijkheden voor de landbouw. Vooral deze integrale aanpak maakt dat de gemeente ook actief wil meewerken aan de realisatie van de robuuste verbindingzone.

Het nieuwe draagvlak in Rhenen en Achterberg bewijst zich als in 2005 een vervallen boerderij met een paar hectare grond te koop komt, midden in de beoogde robuuste verbinding. Provincie en programmabureau slagen erin om met de onroerend goedbank de boerderij en de grond te kopen. De gemeente Rhenen garandeert dat het de helft van de kosten zal betalen. Deze kosten wil de gemeente terugverdienen door aan de rand van Rhenen drie woningen terug te bouwen. Bovendien krijgt één van de 28 (!) eigenaren van de woning, toestemming om zijn aannemersbedrijf iets uit te breiden. Zonder deze gezamenlijke actie was deze locatie in handen van een projectontwikkelaar gekomen. De werkgroep Achterberg heeft in de onderhandelingen met de eigenaren een belangrijke rol gespeeld. De betrokken partijen beschouwen deze aankoop als een groot succes en een direct gevolg van het reconstructieproces. Natuurlijk is de robuuste verbinding hiermee nog niet gerealiseerd. Het voorbeeld laat wel zien dat snel optreden en medewerking van gemeenten en de lokale gemeenschap tot succes kan leiden.

Binnenveld-Oost

De beoogde natuurontwikkeling in het Binnenveld vormt een voorbeeld van een aansprekend EHS-project buiten de robuuste verbinding. De nieuwe natuur ligt deels ten westen en deels ten oosten van het kanaal de Grift. De westelijke natuurontwikkeling is opgenomen in het plan Achterberg (zie hiervoor).

De oostelijke EHS-plannen maken deel uit van het plan Binnenveld-Oost. Dit gebiedsproces uit de ROM-periode ligt in de periode 2000-2005 stil door de onderhandelingen over het Reconstructieplan. De gebiedscommissie leidt een slapend bestaan, terwijl de grote beslissingen in de reconstructiecommissie worden genomen. In deze periode wordt bijvoorbeeld gesproken over de toekomst van de intensieve veehouderij in het Binnenveld. Het is een belangrijk onderwerp voor dit gebied waarin zich een aantal intensieve en gemengde

bedrijven bevinden. De meeste van deze bedrijven mogen al jaren niet uitbreiden. Het reconstructieplan maakt echter een eenmalige uitbreiding van 30% mogelijk met de aanwijzing van het grootste deel van het gebied als verwevingsgebied.

Het Reconstructieplan heropent ook de discussies over de nieuwe natuur rond de Grift. Uiteindelijk wordt er niet meer natuur begrensd in Binnenveld-Oost. De discussie gaat vooral over de waterberging in het gebied. Vanuit het waterbeleid heeft het waterschap de opdracht om waterbergingsgebieden te creëren. De bestaande en nieuwe natuur rond de Grift zijn daarvoor vanwege de lage ligging uitermate geschikt. Dit EHS-gebied krijgt in het reconstructieplan dus ook de aanduiding als waterbergingsgebied. Dit kan echter spanning opleveren met de beoogde natuurdoelen in het gebied. De berging van vuil water verhoudt zich moeilijk met de kwetsbare natuurdoelen (blauwgrasland) in het gebied. In het reconstructieplan wordt ook afgesproken dat het Waterschap de waterkwaliteit verbetert, bijvoorbeeld door waterzuiveringsinstallaties en het oplossen van de riooloverstorten in Wageningen. De milieu- en natuurorganisaties houden twijfel over de combinatie natuurontwikkeling en waterberging. De milieuvetegenwoordiger in de gebiedscommissie: *“Er is nu een geactualiseerd gebiedsplan gemaakt, wat dus wel in de verhouding van ROM-plan naar Reconstructie staat. In de zin dat er van alles geschrapt is voor natuur en water.”*

Na de vaststelling van het reconstructieplan (2005) wordt de gebiedscommissie Binnenveld-Oost opnieuw geactiveerd. De opdracht is om het gebiedsplan uit 2000 aan te passen aan de ambities uit het reconstructieplan. Ook hier spreken de partijen met elkaar af dat het wettelijke herverkavelingsinstrument uit de Reconstructiewet niet wordt ingezet. Vooral de landbouwbestuurders hebben moeite met dit instrument omdat het de vrijwilligheid onderuit kan halen. Wel wil de gebiedscommissie gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden voor ‘ruimte-voor-ruimte’ constructies. Om het plan te doen slagen zijn ongeveer drie bedrijfsverplaatsingen (van melkveebedrijven) nodig. Hiervoor is niet voldoende geld beschikbaar. Om deze plannen toch te realiseren bestaat het plan om de bedrijfsverplaatsingen voor een deel te financieren uit woningbouw.

De gebiedscommissie biedt het plan (DLG, 2006) eind 2006 aan GS van Gelderland aan. GS moeten beslissen over de vormgeving en de financiering van het project. In principe is er geld beschikbaar in het ILG-budget. De provincie wil echter dat de betrokken gemeenten (Ede en Wageningen) ook meer verantwoordelijkheid nemen. De gemeente Ede zou het project moeten gaan trekken. In de zomer van 2007 wordt hierover nog onderhandeld. De provincie wil namelijk dat de gemeente ook echt afrekenbare afspraken maakt met hen over de realisatie van de beoogde doelen. Net zoals zij dergelijke afspraken hebben gemaakt met LNV. De tijd moet leren of de gemeente(n) dergelijke harde afspraken willen maken met de provincie over het Binnenveld-Oost. En natuurlijk hoe deze ‘harde’ bestuurlijke afspraken zich verhouden tot de vrijwilligheid die zo centraal staat in reconstructiecommissie en gebiedscommissie.

4.4 Analyse van het beleidsarrangement

In deze paragraaf analyseren we de belangrijkste ontwikkelingen in de Gelderse Vallei aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering. Hierbij gaan we in op de verschillende elementen uit deze benadering, namelijk: (1) coalities en actoren, (2) hulpbronnen, (3) spelregels en (4) discourses. Daarbij ligt de nadruk op het beschrijven en verklaren van de dynamiek (en stabiliteit) in de periode 1989-2007. Hierbij maken we steeds onderscheid tussen de ROM-periode (1989-1999) en de reconstructieperiode (2000-2007). Daarbinnen is speciale aandacht voor de besluitvorming rond EHS (ROM) en Robuuste Verbindingszone (reconstructie).

4.4.1 Actoren en coalities

Valleicommissie en Reconstructiecommissie

De dominante coalitie voor het plattelandsbeleid in de Gelderse Vallei is vanaf 1989 de Valleicommissie. Deze coalitie is ontstaan rond het ROM-project Gelderse Vallei. Centraal in het project staan de milieuproblemen (lees: ammoniak) die de landbouw in het gebied veroorzaakt en de afstemming van het milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten, provincies en rijksoverheden. De coalitie is zorgvuldig samengesteld door de initiatiefnemers van het gebiedsbeleid in de Gelderse Vallei, namelijk VROM en de provincie Gelderland. Opvallend is het grote aantal overheden (LNV, VROM, provincies, gemeenten, waterschap) en landbouworganisaties in de commissie. De zware landbouwdelegatie komt voort uit de nadruk op het milieu-landbouwprobleem (doelgroepenbeleid). Ook zwakke organisatiegraad van de landbouw was een argument om een zeer diverse groep landbouworganisaties uit te nodigen. Vanwege de nadruk op overheden en landbouw blijven andere actoren aanvankelijk buiten beeld. Natuur- en milieuorganisaties spelen wel een belangrijke rol vanwege hun belang bij het verminderen van het milieuprobleem. Maar de landgoedeigenaren werden pas na de ondertekening van het plan van aanpak (1993) lid van de Valleicommissie. De recreatieondernemers werden in 1990 lid nadat ze zichzelf voor het proces hadden aangemeld.

De Valleicommissie blijft in de jaren negentig functioneren en bij de evaluatie in 1998 bestaat de wens om het samenwerkingsverband voort te zetten. Hiertoe wil ze ook de rol van Reconstructiecommissie op zich nemen. De Reconstructiewet zal naar verwachting namelijk geld en wettelijke instrumenten om de (nog niet gerealiseerde) ambities van het ROM-project (zoals de EHS) ook echt waar te maken. Deze wet vraagt wel om een inhoudelijke verbreding (met onderwerpen als leefbaarheid, natuur en water) en een bredere samenstelling van de commissie (bijvoorbeeld met de Kamer van Koophandel). Vanwege de meer prominente plaats van onderwerpen als water en natuur neemt ook de belangstelling van het waterschap en natuurorganisaties in het gebiedsproces toe. Voor gemeenten neemt het belang toe vanwege de mogelijke gevolgen van het reconstructieplan voor het bestemmingsplan. Natuurlijk blijft landbouw een belangrijk thema, maar het aantal landbouwvertegenwoordigers dat direct vertegenwoordigd is in de commissie neemt wel af. Ook het aandeel van overheidspartijen in de commissie neemt af doordat rijk en provincies zich terug (moeten) trekken (zie hieronder).

Subcoalities

Binnen de Valleicommissie zijn twee sterke subcoalities te onderscheiden: de landbouwfractie en de milieufractie. Vooral in de ROM-periode staan de twee coalities vaak recht tegenover elkaar. Dit wordt nog eens versterkt door de extreme positie die een deel van de achterban inneemt. Zo wordt de landbouwfractie een aantal keren teruggefloten door de achterban (lokale afdelingen of boeren) die bereikte compromissen niet accepteren en het ammoniakprobleem vaak zelfs ontkennen. De milieufractie heeft vooral te maken met lokale milieugroepen. Vooral het Milieuoffensief ondermijnt vanaf 1992 de onderhandelingstrategie van de milieufederaties in het valleibestuur door vrijwel alle milieuvergunningen van boeren in het gebied via de rechter aan te vechten. Dit doet de verhoudingen tussen landbouw en milieu ook in de Valleicommissie geen goed. De milieufractie neemt afstand van deze werkwijze, maar ondertussen versterkt het toch het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid bij de landbouwfractie.

Het besef van onderlinge afhankelijkheid verklaart dat de Valleicommissie niet tussentijds uit elkaar is gevallen. De kern hiervan is dat de landbouwonwikkeling stagneert door starre milieuregels en dat tegelijkertijd de milieu- en natuurkwaliteit niet verbetert zolang de landbouw geen maatregelen neemt. Zolang beide partijen geloven dat ze elkaar nodig hebben om uit

deze patstelling te komen, blijft de samenwerking in stand. Toch zijn er ook twijfels. Vooral de milieufractie heeft op verschillende momenten op het punt gestaan om uit het project te stappen omdat men het gevoel had dat de landbouw steeds nieuwe concessies afdwong.

De onderhandelingen over het reconstructieplan (2002-2005) laten de oude tegenstellingen tussen landbouw en milieufractie weer opnieuw oplaaien. Toch blijkt het nu gemakkelijker om concrete compromissen te bereiken dan bij het plan van aanpak. Men is inmiddels gewend om met elkaar te onderhandelen en de tegenstellingen tussen landbouw en milieu zijn afgenomen. Na vaststelling van het reconstructieplan trekken landbouw- en milieufractie steeds meer samen op onder de vlag van de Reconstructiecommissie. Voorstellen van provincies en rijk die afwijken van het reconstructieplan worden eensgezind van de hand gewezen. Langzamerhand wordt de polarisatie tussen landbouw- en milieufractie vervangen door de polarisatie tussen gebiedscoalitie en provincie.

Rol en positie provincies en rijk

Provincies en rijk hebben vanaf 1989 een belangrijke positie in de Valleicommissie. Tot 1994 is de gedeputeerde van de provincie Gelderland zelfs voorzitter. Nadat het plan van aanpak is goedgekeurd en de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV) is opgericht, draagt hij het stokje over aan de wethouder van de gemeente Ede. De gedeputeerden van Gelderland en Utrecht blijven echter tot 2000 lid van de commissie en dus ook van het bestuur van de SVGV. VROM en LNV zijn beiden ambtelijk vertegenwoordigd in de Valleicommissie. Vanwege het feit dat het ROM-project ook een rijksproject is, is er regelmatig contact met de beide betrokken ministers. In verschillende gevallen worden LNV en VROM vanuit de Valleicommissie teruggestuurd naar hun ministers om toezeggingen (meer geld, andere regelgeving) af te dwingen.

De omvorming tot Reconstructiecommissie in 2000 heeft tot gevolg dat de Valleicommissie een formele (publiekrechtelijke) rol krijgt als adviescommissie van GS. Rijkspartijen en provincies besluiten zich hierop terug te trekken uit de commissie. De gedeputeerden zouden immers anders zichzelf adviseren en LNV en VROM mogen het reconstructieplan uiteindelijk alleen op hoofdlijnen beoordelen. Gevolg is dat LNV en VROM, maar ook de gedeputeerden op grotere afstand van de Reconstructiecommissie komen te staan. Na de vaststelling van het reconstructieplan neemt het rijk nog meer afstand omdat de provincies nu belast zijn met de uitvoering. Na de introductie van de WILG (2007) wil het rijk helemaal geen bemoeienis meer hebben met het integrale gebiedsgerichte beleid. Dit is overgedragen aan de provincies. Ook de ambtelijke adviseurs van LNV en VROM wonen na 2006/2007 de vergaderingen van de commissie niet meer bij. Directe contacten tussen commissie en LNV/VROM zijn er dan niet meer.

Ondertussen waait in de provincie Gelderland (vanaf 2004) een andere bestuurlijke wind. De provincie legt onder invloed van het ILG meer nadruk op formele contracten met publieke partijen. De stichtingsvorm van de SVGV wordt nu een nadeel, omdat de provincie deze ongeschikt acht voor de uitvoering van het plattelandsbeleid. Uiteindelijk kan de provincie bestuurlijk niet om de commissie heen, maar de verwijdering tussen GS en de regionale gebiedscoalitie is wel groot. Opvallend genoeg geldt dit niet voor de provincie Utrecht, dat de Reconstructiecommissie als belangrijke adviescommissie en uitvoeringsorgaan blijft zien.

Coalities rond EHS en robuuste verbindingzone

De realisatie van de EHS maakt vanaf het begin onderdeel uit van het ROM-project. Toch slaagt de Valleicommissie er niet in om de EHS concreet te begrenzen in het plan van aanpak (1993). In de Valleicommissie zijn alleen afspraken gemaakt over randvoorwaarden (hectares en ligging). De concrete begrenzing wordt in de periode 1993-1995 via het sectorale

(natuur)beleidsspoor vastgesteld. De Valleicommissie houdt zich hier nauwelijks mee bezig. Deze sectorale aanpak leidt niet tot aparte coalities. Formeel wordt de begrenzing wel afgezegd in de PCLB en de Valleicommissie, maar feitelijk is de begrenzing dan al geregeld door provinciale ambtenaren op basis van ecologische kennis. Zelfs grondeigenaren komen er nauwelijks aan te pas. Pas aan het einde van het proces, worden zij geïnformeerd over de plannen in voorlichtingsbijeenkomsten. In de meeste gevallen accepteert men de plannen uiteindelijk vanwege het vrijwillige karakter ervan. Op plekken waar lokaal weerstand ontstaat bij bewoners, boeren en gemeenten, trekt de provincie de plannen terug. Zodoende blijven enkele EHS-hectares zweven boven het gebied. In de periode 1995-2000 wordt her en der wel natuur gerealiseerd, maar valt de voortgang feitelijk tegen.

In de onderhandelingen over het reconstructieplan speelt de begrenzing van de robuuste verbindingzone Veluwe-Utrechtse Heuvelrug een belangrijke rol. Voor de milieufractie is deze begrenzing een belangrijk resultaat, waar de landbouw speciale landbouw-ontwikkelingsgebieden voor terug krijgt. Wat in de ROM niet lukte, lukt nu wel: de begrenzing wordt globaal vastgelegd in het reconstructieplan. Bij de definitieve begrenzing en realisatie spelen grondeigenaren, programmabureau en Reconstructiecommissie nu wel een actieve rol. We kunnen dus concluderen dat het EHS-beleid bij reconstructie echt integraal is meegenomen, terwijl dat in het ROM-beleid nog nauwelijks gebeurde. Het gevolg is dat in de uitvoering lokale coalities ontstaan waarin het realiseren van EHS of robuuste verbindingzone verbonden wordt aan andere doelstellingen (en actoren) als landbouw, leefbaarheid, woningbouw en de instandhouding van landgoederen. Bovendien wordt het waterschap steeds actiever om het natuurbesluit (bv rond beekdalen) in de uitvoering actief te koppelen aan de eigen waterdoelen (bv waterberging).

4.4.2 Hulpbronnen

Geld en menskracht

Een cruciale factor voor het ROM-project was het geld en de menskracht die met het ROM-project gepaard gingen. Vooral rijk (VROM en LNV) en provincies waren bereid om speciaal projectgeld beschikbaar te stellen. Ook al voordat het plan van aanpak gereed was konden belangrijke actoren (bv gemeenten, landbouworganisaties en natuurorganisaties) hiermee al projecten opzetten. Deze 'doe-lijn' versterkte ook het draagvlak voor de 'denklijn' waaruit het plan van aanpak uiteindelijk voortkwam. Ook de beschikbaarheid van speciale (ambtelijke) ondersteuning vanuit de beide ministeries (vooral VROM) en de provincies was belangrijk. De projectleider vanuit de provincie speelde hierin een zeer belangrijke rol vanwege zijn proceskwaliteiten. In de uitvoeringsfase wordt deze ondersteuning langzaam overgenomen (of ondergebracht) in een eigen programmabureau.

Het planvormingsproces rond reconstructie bracht opnieuw extra geld en ambtelijke ondersteuning voor het proces. Ook voor concrete projecten is geld beschikbaar, maar nu is er geen algemeen geldpotje. De reconstructiecommissie heeft zelf geen zeggenschap het geld maar adviseert over concrete subsidievoorstellen voor algemene subsidieregelingen van LNV (SGB), provincies en EU (D2). Na 2007 (ILG) vervalt de meeste rechtstreekse subsidie van LNV en loopt ook dit geld via provinciale subsidieregelingen. Een ander verschil met ROM is dat het gebied zelf nu de regie over de ambtelijke ondersteuning oppakt via het eigen programmabureau (zie hierna).

Status gebiedsgericht beleid

Een specifieke hulpbron vanuit het ROM-gebiedenbeleid was de toegang tot landelijke besluitvorming. De experimentstatus van de ROM-projecten bracht de mogelijkheid met zich mee om af te wijken van landelijke regels of wetgeving. In de Gelderse Vallei is behoorlijk

gebruik gemaakt van deze mogelijkheden, zo werd een verplaatsingsregeling opgesteld en uitzonderingen op de ammoniakwet en de stankwet mogelijk. Ook dwong het gebied de mogelijkheid af om extra landinrichtingsprojecten op te starten. Pogingen om een eigen wet voor de Gelderse Vallei op te stellen mislukten echter. Opvallend genoeg wordt de status van het ROM-beleid niet wordt benut voor experimenten met de EHS. Nieuwe constructies voor particulier natuurbeheer of ruimere begrenzingsen worden in de Gelderse Vallei niet ontwikkeld. Wel worden de mogelijkheden voor experimenten binnen het landelijke natuurbeleid benut (bv experimenten particulier natuurbeheer en de ruimte jas begrenzing).

De Reconstructiewet bracht nieuwe hulpbronnen met zich mee voor het gebiedsgerichte beleid. De belangrijkste waren de status van het plan als streekplan, de mogelijkheden voor directe doorwerking naar bestemmingsplannen en de mogelijkheden voor wettelijke herinrichting. Deze wettelijke status bracht naast instrumenten ook veel politieke en bestuurlijke aandacht met zich mee. Dat had voordelen voor het verkrijgen van geld en andere hulpbronnen. Met de wettelijke status is de experimentele status van het ROM-project wel verdwenen. In plaats van mogelijkheden tot uitzondering op landelijke regels, stonden de bestaande wettelijke kaders centraal. Regionale uitzonderingen waren nauwelijks nog bespreekbaar. De mogelijkheden hiervoor waren inmiddels ook wel afgenomen door de opkomst van Europese milieuriichtlijnen.

Toch biedt ook de Reconstructiewet nog wel ruimte voor keuzes op gebiedsniveau. Opvallend is vooral dat de dwingende instrumenten uit de wet (bv wettelijke herverkaveling en directe doorwerking) nauwelijks gebruikt worden. De instrumenten passen niet goed bij het op consensus gerichte karakter van de samenwerking in het gebied. In plaats daarvan ontwikkelt de commissie nieuwe instrumenten om vooral de natuur- en landbouwdoelen te halen. Deze instrumenten hebben vrijwel allemaal een ontwikkelingsgericht karakter (zie 4.4.3.: planologie en natuurbeleid).

Programmabureau

Het programmabureau Vallei is een belangrijke hulpbron voor de Valleicommissie. Hiermee kan men zelf concrete projecten opzetten. In 1993 kiest de Valleicommissie voor de stichtingsvorm. Een paar jaar daarna krijgt het programmabureau ook een eigen kantoor in het gebied. Het wordt hiermee ook symbolisch losgemaakt van de betrokken provincies en ministeries. Deze onafhankelijkheid van overheden is een belangrijke hulpbron in een gebied waar het wantrouwen in de overheid groot is.

Na het opstellen van het reconstructieplan wordt het programmabureau langzaam verder uitgebreid. Een vaste kern van mensen is in eigen dienst. Daar omheen vormt zich een groep van medewerkers van deelnemende organisaties (waterschap, DLG, natuurorganisaties, landgoedeigenaren, LTO). Hiermee wordt de centrale positie van het programmabureau als 'frontoffice' voor de uitvoering van het reconstructieplan versterkt. Alleen de provincie Gelderland heeft moeite met deze positie omdat het zelf graag een 'front office' in het gebied wil organiseren en wenst dat gemeenten en waterschap meer verantwoordelijkheden op zich nemen. Toch blijkt in de praktijk dat ook de provincie Gelderland afhankelijk is van de expertise en de contacten van het programmabureau. Dit speelt ook bij de begrenzing en realisatie van de robuuste verbindingszone. Toch blijft de afstemming met het sectorale beleid van de provinciale 'back office' een lastig punt in de uitvoering. Op dat moment is de onafhankelijkheid van de provincie soms een nadeel.

Grondeigendom

Voor het realiseren van de EHS is de hulpbron grondeigendom van groot belang. Grondeigenaren als boeren en landgoedeigenaren nemen dus een belangrijke plaats in. De

afhankelijkheid van het grondeigendom neemt toe doordat landelijk en in het ROM-project is afgesproken dat de EHS op vrijwillige basis wordt gerealiseerd. Daarnaast is de EHS in 1995 nog eens 1 op 1 begrensd waardoor de afhankelijkheid van de medewerking van heel specifieke grondeigenaren heel groot wordt. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de gronden alleen op basis van ecologische criteria zijn begrensd. De wensen van de huidige grondeigenaren speelden hierin geen rol.

In het reconstructieplan blijft de vrijwilligheid overeind staan. De afhankelijkheid van boeren en landgoedeigenaren is nog steeds groot. Toch is deze iets afgenomen door begrenzing van de robuuste verbindingszone flexibeler te maken en ook particulier beheer mogelijk te maken. Hierdoor is voor de overheid het aantal mogelijke locaties (en dus grondeigenaren) voor natuurontwikkeling toegenomen. Voor grondeigenaren bestond de mogelijkheid om de begrenzing (waar mogelijk) aan te passen aan hun wensen. Bovendien hebben grondeigenaren naast verkopen of blijven een derde optie gekregen, namelijk zelf natuur gaan beheren.

4.4.3 Spelregels

ROM-regels versus reconstructie

In het ROM-project Gelderse Vallei staan de spelregels van geïntegreerd gebiedsgericht beleid centraal. Het ROM-kader is daarvoor leidend, maar binnen de Valleicommissie worden ook nieuwe spelregels gevormd. Een belangrijke spelregel is dat besluiten op basis van consensus in de Valleicommissie worden genomen. Vooral de consensus tussen milieufractie en landbouwfractie blijkt in de praktijk van groot belang. Beiden zoeken op hun beurt weer naar steun bij hun achterban. Het sluitstuk van de onderhandelingen is in 1993 het plan van aanpak. Inhoudelijk vormt dit in de jaren daarna het toetsingskader voor de Valleicommissie. De verschillende partijen kunnen elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken. Ook wordt de ROM-aanpak (en spelregels) vertaald (of gekopieerd) naar deelgebieden zoals Binnenveld en Esvelderbeek. In beide gebieden worden brede commissies gevormd (met landbouw, milieu en overheden) en staan consensus en vrijwilligheid centraal.

In de planvorming rond reconstructie veranderen de spelregels formeel wel, maar praktisch nauwelijks. De spelregels van geïntegreerd gebiedgericht beleid blijven overeind. Consensus tussen partijen in de Reconstructiecommissie blijft centraal staan. Verschil is wel de uitkomsten van het overleg provincies en rijk formeel niet meer binden omdat ze geen lid meer zijn. De commissie geeft advies aan GS, die kunnen afwijken van het advies. In de praktijk laat de consensus in de Reconstructiecommissie weinig ruimte voor een afwijkend standpunt van GS. Op een aantal momenten (goedkeuring reconstructieplan en wijziging uitvoeringsstructuur in Gelderland) worden GS ook teruggefloten door PS. Dit gebeurt onder invloed van de eensgezinde Reconstructiecommissie die weigert om hun voorgestelde plan op onderdelen te wijzigen.

Het reconstructieplan is vanaf 2005 het toetsingskader voor de Reconstructiecommissie voor concrete projecten van onderop, maar ook voor beleidsvoorstellen van provincies en rijk. Sectorale beleidsvoorstellen van provincies die niet passen in het reconstructieplan worden zowel door de landbouwfractie als de milieufractie ter zijde geschoven. Dit heeft te maken met het gevoelde 'planeigenaarschap' bij het plan. Het is echter ook de angst vanuit beide fracties om moeilijk bereikte compromissen (over de zonering of de robuuste zone) opnieuw ter discussie te stellen. Meer dan ooit lijkt de spelregel nu: het plan uitvoeren.

Vrijwilligheid

Vrijwilligheid is een belangrijke spelregel bij het realiseren van natuur in de Gelderse Vallei. Deze spelregel verandert dan ook niet van ROM naar reconstructie. Het betekent dat

grondeigenaren vrij zijn om mee te werken met de EHS-plannen. Onteigening is in dit verband een taboe en hetzelfde geldt voor onvrijwillige grondruil (met wettelijke herverkaveling). Vrijwilligheid behelst ook dat de begrenzing geen negatieve gevolgen heeft voor landbouwbedrijven. Nieuwe natuur mag dus niet tot negatieve gevolgen leiden (via bv de ammoniakregelgeving).

Vrijwilligheid is vooral belangrijk voor de landbouwfractie. De milieufractie moet dit accepteren, maar zou deze spelregel graag ter discussie stellen. Inmiddels zijn er in de Valleicommissie en bij het programmabureau twijfels gerezen of de natuurplannen (m.n. de robuuste zone) uiteindelijk wel gerealiseerd kunnen worden zonder deze spelregel ter discussie te stellen. Sommigen menen dat de natuurplannen uiteindelijk toch deels afgedwongen moeten kunnen worden. De nieuwe spelregel vanuit reconstructie en ILG dat bestaande natuurplannen ook daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden binnen een bepaalde termijn staat hiermee op gespannen voet. In de toekomst kunnen deze spelregels (vrijwilligheid en 'afspraak is afspraak') botsen als de realisatie van EHS en robuuste verbindingszone niet lukt.

Wie krijgt de natuurgrond?

De spelregel dat nieuwe natuurgebieden worden aangekocht (van boeren) en overgedragen aan een natuurbeschermingsorganisatie, staat in het ROM-project niet ter discussie. Boeren en landgoedeigenaren mogen alleen beheersgebieden blijven beheren. Vanwege het feit dat landelijk is afgesproken dat landgoederen niet aangekocht mogen worden, begrenzen de provincies op landgoederen alleen beheersgebieden.

Na 1995 (experimenteel) en 2000 (Programma Beheer) krijgen ook particulieren mogelijkheden om nieuwe natuur te realiseren en te beheren. Vanaf 2002 geldt nationaal de spelregel dat beheer door particulieren zelfs de voorkeur heeft boven aankoop voor natuurorganisaties. Deze spelregel wordt ook in het reconstructieplan overgenomen. Vooral in de robuuste verbindingszone krijgen de bestaande boeren en landgoedeigenaren volop mogelijkheden om natuur te realiseren.

Begrenzing van natuur

In het begrenzingenplan EHS (1995) vindt de begrenzing van nieuwe natuurgebieden vrijwel geheel plaats op basis van ecologische criteria. Lokaal wordt aan grondeigenaren wel gevraagd om in te spreken op het plan maar van een zoeken naar consensus is hier geen sprake. In een aantal deelgebieden (Achterberg, Leusden) ontstaat weerstand bij boeren en gemeenten tegen de natuurplannen. In deze gevallen trekt de provincie de begrenzing (deels) terug. Formeel is de Valleicommissie betrokken bij het formuleren van de randvoorwaarden voor de begrenzing (aantal hectares en vrijwilligheid), maar praktisch heeft ze weinig bemoeienis met de plannen.

De spelregels voor begrenzing veranderen bij de invulling van de robuuste verbindingszone. Hier spelen ecologische inzichten een belangrijke rol, maar grondeigenaren kunnen zelf ook invloed uitoefenen op de precieze locatie. Indien grondeigenaren echt geen begrenzing willen, wordt getracht de begrenzing iets anders te leggen. Hierdoor worden conflicten over de kaart mogelijk voorkomen. Verder wordt de robuuste zone meer ruim begrensd. Hierdoor neemt de flexibiliteit voor realisatie toe omdat er meer mogelijke trajecten overblijven. Het geeft vooral het programmabureau meer ruimte om de natuurzone te realiseren.

Planologie en natuurbeleid

De realisatie van natuur steunt veelal op de ruimtelijke ordening. De spelregels van de ruimtelijke ordening zijn dus van belang voor de realisatie van de EHS. De spelregel vrijwilligheid maakt echter dat oude landbouwgrond pas een natuurbestemming kan krijgen als

de natuur al is gerealiseerd. Gemeenten hebben hierdoor ook een vrij passieve rol bij het natuurbeleid. Ze komen pas in actie als de natuur al is gerealiseerd. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat de gemeente Rhenen in begin jaren negentig pas van de natuurplannen in de Blauwe Kamer en Plantage Willem III hoort als de grond al in bezit is van het Utrechts Landschap. Voor het overige moeten provincies en gemeenten met streekplannen en bestemmingsplannen vooral rode ontwikkelingen tegenhouden in landelijke gebieden en natuurgebieden.

De spelregels van de ruimtelijke ordening worden vanaf 2000 gewijzigd. Ontwikkelingsplanologie doet zijn intrede, ten koste van de zogenaamde toelatingsplanologie. Dit betekent dat er lokaal meer vrijheid komt voor gemeenten om rode ontwikkelingen toe te staan en te koppelen aan groene ontwikkelingen. Voorbeelden zijn een onroerend goedbank, ruimte-voor-ruimte regelingen en mogelijkheden voor nieuwe landgoederen. In de Reconstructiecommissie worden deze mogelijkheden enthousiast opgepakt.

De nieuwe spelregels zijn ook belangrijk voor het realiseren van natuur- en landbouwprojecten. Inmiddels zijn er al voorbeelden in de Gelderse Vallei van natuurontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt door woningbouw of andere ontwikkelingen. Vooral de robuuste zone is met vrijwilligheid anders niet te realiseren vanwege de aanwezigheid van bestaande boerderijen en burgerwoningen in het zoekgebied. Het aankopen (en slopen) hiervan is niet begroot in het natuurbeleid. Ontwikkelingsplanologie maakt mogelijk dat deze aankopen via extra woningbouw terugverdiend kunnen worden. Ook ontstaat er onderhandelingsruimte om landgoedeigenaren over te halen natuur te gaan realiseren in ruil voor bijvoorbeeld woningbouw of bedrijfjes in oude pachtboerderijen. Lokale deals met 'rood voor groen' zijn dus gemakkelijker worden door de nieuwe regels in de ruimtelijke ordening. Ook gemeenten worden hierdoor actiever betrokken bij natuurrealisatie.

4.4.4 Discoursen

In het beleidsarrangement (tabel 4.2) rond het ROM-project Gelderse Vallei spelen discoursen over natuur en natuurbeleid aanvankelijk nauwelijks een rol. Het debat gaat vooral over het bestaande ammoniakbeleid en in hoeverre dit de ontwikkeling van de (intensieve) landbouw in het gebied belemmert. Binnen de landbouwcoalitie is schaalvergroting van de bestaande landbouwbedrijven van groot belang (moderniseringsdiscours). De nadruk ligt hierbinnen op intensieve veehouderijbedrijven en voor deze bedrijven is de ammoniakregelgeving op dat moment het meest belangrijk. De landbouwfractie heeft er vooral belang bij dat de EHS geen nieuwe ammoniakbeperkingen oplevert. De milieufractie richt zich vooral op het voorkomen van de milieuoverlast uit de landbouw en dan vooral ammoniak. Zolang dit problemen niet is opgelost achten deze actoren het aanleggen van nieuwe natuur weinig zinvol omdat de beoogde kwaliteit nooit kan worden gehaald.

Het gevolg is dat het debat vooral over landbouw en ammoniak gaat. In dit debat wordt natuur en natuurbeleid naar de achtergrond gedrongen. In de sectorale verkenning natuur en landschap van de Valleicommissie staat het EHS-maakbaarheidsdiscours wel sterk centraal. Maar deze verkenning blijkt vooral geschreven te zijn door provinciale ecologen. Een echte inhoudelijke discussie over natuur en natuurbeleid wordt in de Valleicommissie nauwelijks gevoerd. Overigens tot grote teleurstelling van de provinciale ecologen die moeten constateren dat ook de milieufractie in de Valleicommissie zich in deze beginjaren laat meeslepen door het ammoniakdebat. Het EHS-maakbaarheidsdiscours wordt binnen de milieufractie wel gesteund, maar dit vertaalt zich nauwelijks naar het debat in de Valleicommissie. Zelf krijgen de provinciale ambtenaren nauwelijks de kans om het inhoudelijke gedachtegoed van de EHS in te brengen in de discussie omdat de (Gelderse) gedeputeerde voorzitter is van de commissie. In deze rol kiest hij voor het zoeken naar consensus en niet voor het actief inbrengen van het (provinciale) natuurbeleid.

Tabel 4.2: Analyse van het beleidsarrangement in de Gelderse Vallei

	ROM (1990-1999)	Reconstructie (2000-2007)
Coalities en actoren	- Valleicommissie (VC), bestaande uit overheden (LNV, VROM, provincies, gemeenten, waterschap), landbouworganisaties en milieuorganisaties. - Subcoalities landbouwfractie en milieufractie vaak recht tegenover elkaar, sterk gepolariseerd. - Provincies in rol procesbegeleider. - EHS begrenzing sectoraal opgepakt door ecologische specialisten van provincies Utrecht en Gelderland. Lokaal protest gemeenten en landbouw. Waterschap en landgoederen blijven afzijdig.	- Reconstructiecommissie (RC) breder samengesteld dan de VC (leefbaarheid, bedrijfsleven). Landbouwaandeel neemt af. Rijk en provincies trekken zich terug. - Afgenomen polarisatie tussen landbouwfractie en milieufractie. - Provincies en rijk meer op afstand. Conflicten met provincie Gelderland nemen toe. Rijkspartijen regionaal vrijwel onzichtbaar. - EHS-onderdeel reconstructieplan. Lokaal werken gemeenten, landbouw en landgoederen actief mee aan realisatie. Waterschap actief bij natte natuur en waterkwaliteit.
Hulpbronnen	- Direct beschikbaar geld en menskracht voor project (rijk en provincies) vanuit status ROM-project. - Experimentstatus maakt uitzonderingen op generiek beleid mogelijk. - Later: eigen programmabureau. - Grondeigendom boeren en landgoedeigenaren.	- Gebiedscommissie heeft toegang tot generieke subsidiestromen (EU, rijk, provincies). - Formele status Reconstructiewet brengt bevoegdheden en instrumenten. - Expertise eigen programmabureau - Grondeigendom boeren en landgoedeigenaren.
Spelregels	- Kader bepaalt door ROM-beleid, regionaal door plan van aanpak (1993) - Besluitvorming op basis van consensus in VC - Vrijwilligheid bij medewerking boeren (bij grondverkoop) - Grondaankoop door DLG t.b.v. Natuurorganisaties. - Begrenzing op basis van ecologische inzichten. Bij lokaal verzet worden plannen ingetrokken. - EHS-realisatie alleen mogelijk op vooraf begrensde plekken. - Toelatingsplanologie biedt weinig ruimte voor combineren rood en groen.	- Kader bepaald door Reconstructiewet, regionaal door reconstructieplan (2005). Na 2007 wordt ILG-kader belangrijker. - Besluitvorming op basis van consensus in RC - Vrijwilligheid bij medewerking boeren (geen onteigening en verplichte grondruil) - Particulier natuurbeheer heeft de voorkeur boven grondaankoop. - Begrenzing op basis van ecologische inzichten en wensen grondeigenaren. Lokaal verzet voorkomen door overleg. - EHS-realisatie mogelijk binnen ruim begrensde gebieden. - Lokale onderhandeling mogelijk over combineren EHS met rode ontwikkelingen (ontwikkelingsplanologie).
Discoursen	- Geen dominant discours in Valleicommissie. Eigen visie op natuurbeleid wordt nauwelijks ontwikkeld. - Moderniseringsdiscours dominant binnen de landbouwfractie. - EHS-maakbaarheidsdiscours dominant bij milieufractie met nadruk op milieucondities (ammoniak).	- Meervoudig plattelandsdiscours dominant in RC en reconstructieplan. - Daarbinnen ruimte voor moderniseringsdiscours in de LOG's. - Ruimte voor EHS-discours in EHS-gebieden en robuuste zone met aanpassingen uit het vermaatschappelijkings- en vermarktingsdiscours.

De provinciale ecologen trekken zich opgelucht terug op het sectorale spoor en werken aan de uitwerking van de visie in het begrenzenplan. Zoals aangegeven kan in dit plan het EHS-maakbaarheidsdiscours optimaal uit de verf komen. Vanwege het gebrek aan discussie in de Valleicommissie blijft het discours onveranderd. Al is het wel opmerkelijk dat er in Utrecht (nadruk op verbindingzones) en Gelderland (nadruk op grote gebieden) verschillen zijn in de manier van begrenzen. Het is tekenend voor de sectorale aanpak dat deze verschillen vrijwel geheel zijn terug te voeren op individuele voorkeuren van provinciale ecologen.

Tijdens het opstellen van het reconstructieplan verbreedt het debat in de Valleicommissie zich en schuift het dominante discours op in de richting van een meervoudig plattelandsdiscours. Het gaat niet meer alleen om landbouw-milieu (en dus ammoniak) maar ook om het natuurbeleid, verbrede landbouw, leefbaarheid en integraal waterbeheer. Toch staat scheiding van landbouw- en natuurfuncties ook in deze discussies nog sterk centraal. Speciale gebieden voor de landbouw (landbouwontwikkelingsgebieden) en natuur (extensiveringsgebieden) worden aangewezen. Ook het begrenzen van de robuuste verbindingzone vindt nu op dit niveau plaats. In de landbouwontwikkelingsgebieden is volop ruimte voor schaalvergroting van de grote landbouwbedrijven (moderniseringsdiscours). In de extensiveringgebieden staat het beëindigen van landbouwbedrijven centraal, maar krijgen ze vanuit de verbreding van het natuurbeleid ook ruimte om zelf natuur te gaan beheren (in combinatie met extensief boeren of andere verbreding). Zo zijn zowel de milieufractie als de landbouwfractie iets opgeschoven. De landbouwfractie wilde nu wel praten over bedrijfsbeëindiging. De milieufractie stond meer open voor combinaties van natuur met andere functies en was bereid om enkele kleine EHS-gebieden op te geven om zo beperkingen voor een aantal landbouwbedrijven weg te nemen. We kunnen stellen dat deze ontwikkelingen sterk samenhangen met algemene landelijke ontwikkelingen (in de landbouw en het natuurbeheer). Toch heeft het ook te maken met de directe manier waarop partijen in de Gelderse Vallei met elkaar overleggen en onderhandelen.

Het opschuiven van het natuurbeleidsdiscours van 'EHS-maakbaarheid' naar 'vermaatschappelijking' uit zich ook in de manier waarop de robuuste zone wordt begrensd. Het programmabureau speelt hierin een belangrijke rol en beseft dat men sterk afhankelijk is van boeren, landgoedeigenaren en gemeenten. Vanuit dit besef probeert men ook de robuuste zone in het gebied 'te verkopen' als iets dat past in het bestaande cultuurlandschap (vermaatschappelijkingsdiscours). Daarbij zet men zich ook expliciet af tegen het bestaande 'natuurbeeld' van een ecologische zone van 1 km puur voor het edelhert (EHS-maakbaarheidsdiscours).

5 EHS in het Drents-Friese Wold

5.1 Inleiding

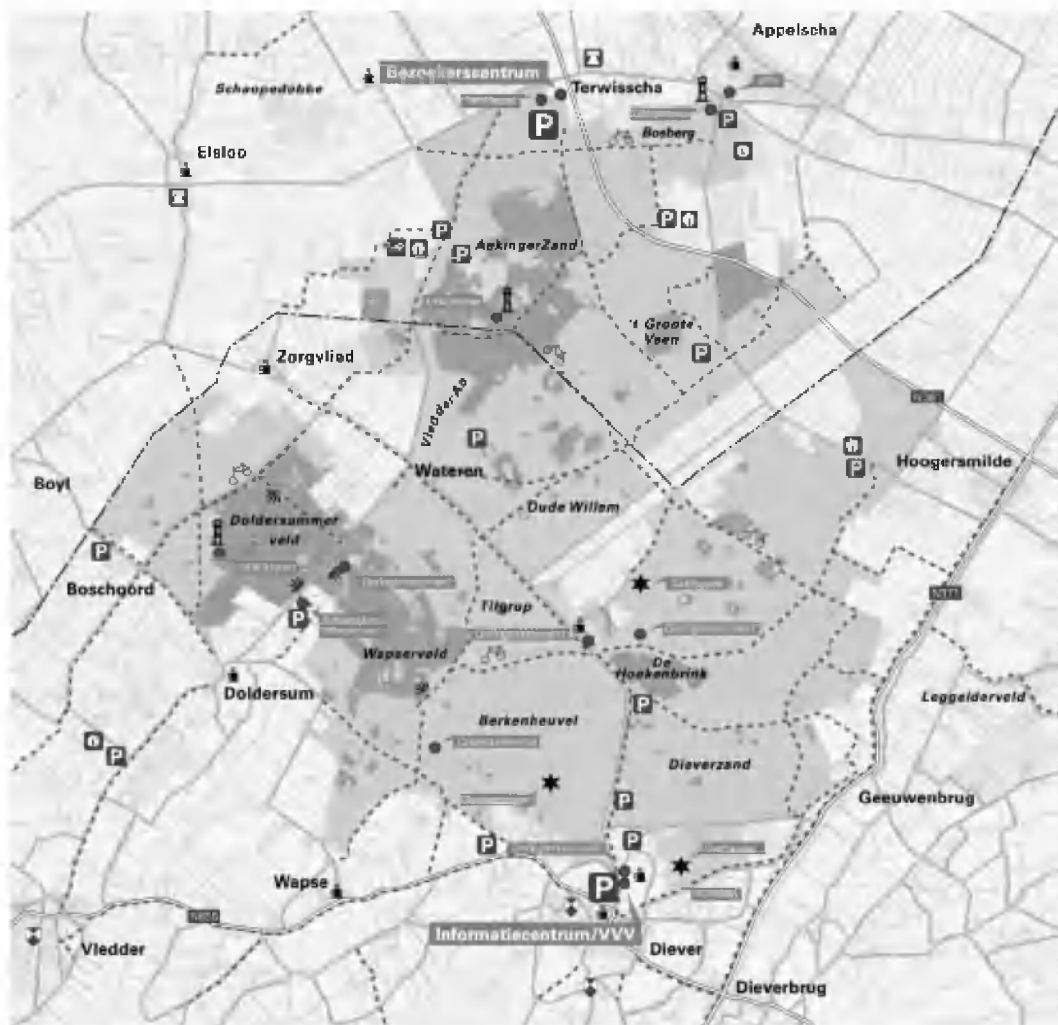
Dit hoofdstuk presenteert een analyse van het beleidsproces rondom de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in het gebied Drents-Friese Wold. Het gebied is ruim 6000 ha groot en een kerngebied van de EHS. In het gebied vinden een aantal grote natuurontwikkelingsprojecten plaats. De minister van LNV wijst het Drents-Friese Wold in 1996 aan als nationaal park in oprichting.

Paragraaf 5.2 geeft een gebiedsbeschrijving met de belangrijkste landschappelijke kenmerken van het gebied, de eigendomsverhouding en een beknopt overzicht van de beleidsgeschiedenis. Vervolgens komt het EHS-beleidsproces aan bod in paragraaf 5.3. Dit proces bestaat uit drie periodes, te weten: 1990-1998, 1999-2004, 2005-2007 (heden). Paragraaf 5.4 zet vervolgens een stap verder: hetzelfde beleidsproces wordt als een EHS-beleidsarrangement geanalyseerd in de drie periodes in termen van betrokken actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen en de veranderingen daarin.

5.2 Kenmerken van het Drents-Friese Wold

Zoals de naam al aangeeft ligt het Drents-Friese Wold in de twee provincies Drenthe en Friesland (zie kaart 5.1). Het gebied van ruim 6000 ha op de grens van Zuidwest Drenthe en Zuidoost Friesland bestaat voornamelijk uit bos. Na de Veluwe omvat het nationaal park het grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland. Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw zijn grote gedeelten uitgestrekte heide bebost voor de houtproductie, voornamelijk met sparrenbossen. Deze worden afgewisseld met heide- en stuifzandterreinen en een groot aantal veentjes en vennen. Het Drents-Friese Wold is het brongebied van de Vledder Aa. In het beekdal van de Vledder Aa, midden in het gebied, ligt de Oude Willem. Dit is een lange strook landbouwgebied van zo'n 300 ha die begin 20^e eeuw voor landbouwkundig gebruik geschikt is gemaakt en sindsdien ook als landbouwgebied wordt gebruikt. In de jaren '50 van de vorige eeuw is de Vledder Aa, evenals de Tilgrup die door de Oude Willem stroomt, rechter getrokken en verdiept om hiermee de waterhuishouding op de landbouw af te stemmen. Dorpen als Diever, Appelscha en Doldersum in en rond het gebied zijn representatief voor het Drentse, cultuurhistorische esdorpenlandschap met een combinatie van landschapselementen als essen, beekdalen, houtwallen, heide en bossen (De Boer *et al.* 2007; Boonstra *et al.* 2006; Oranjewoud 1998).

Staatsbosbeheer bezit en beheert 4150 ha, zo'n twee derde van het gebied. Haar terreinen beslaan het noordwestelijk en zuidoostelijk gedeelte. Middenin dit gebied ligt het landbouwgebied de Oude Willem dat voornamelijk in handen is van boeren. In het westelijk gedeelte zijn de eigenaren de natuurorganisaties Natuurmonumenten en het Drents Landschap met respectievelijk 950 ha en 450 ha. Daarnaast heeft de Maatschappij van Weldadigheid daar 200 ha in handen (De Boer *et al.* 2007; Boonstra *et al.* 2006; Oranjewoud 1998). Deze organisatie is in het begin van de 19^e eeuw ontstaan uit het idee dat landbouwkolonies konden bijdragen aan armoedebestrijding.



Kaart 5.1: Het Drents-Friese Wold (De Boer *et al.*, 2007)

Het grootste gedeelte van het Drents-Friese Wold ligt in de provincie Drenthe en de Drentse gemeente Westerveld. Het gebied valt binnen drie gemeenten. Naast Westerveld zijn dat Midden-Drenthe (Drenthe) en Ooststellingwerf (Friesland). De volgende dorpskernen grenzen aan het park: Hoogersmilde, Diever, Wapse, Doldersum, Boschgoord, Zorgvlied en Wateren aan de Drentse kant en Terwisscha en Appelscha aan de Friese kant (De Boer *et al.* 2007; Boonstra *et al.* 2006).

De twee belangrijkste economische sectoren in en rond het gebied zijn landbouw en recreatie en toerisme. Het Drents-Friese Wold wordt omringd door overwegend agrarisch gebied, afgewisseld met grotere en kleinere natuurgebieden. Veel inwoners van de kernen rondom het Drents-Friese Wold wonen en werken in de eigen woonplaats. Zo telt het gebied relatief veel zelfstandige ondernemers, voornamelijk in de agrarische en toeristisch-recreatieve sector. De landbouw in het gebied bestaat overwegend uit melkveehouderijbedrijven. Met name aan de Friese kant van het park is een economisch zeer vitale landbouwstructuur aanwezig met op groei gerichte melkveebedrijven of met melkvee verweven akkerbouwbedrijven. Daarnaast zijn er enkele akkerbouw- en tuinbouwbedrijven. Het aantal agrarische bedrijven vermindert, maar

landbouw is nog steeds erg belangrijk. Bedrijven met nevenactiviteiten en bedrijven die omschakelen naar ecologische landbouw zijn in opkomst.

In en om het Drents-Friese Wold bevinden zich goede recreatiemogelijkheden voor wandelaars, fietsers en ruiters. Musea, ateliers en andere attracties trekken eveneens veel bezoekers. Voor de verblijfsrecreatie zijn er meerdere (boerderij)campings, hotels en pensions (De Boer *et al.* 2007; Boonstra *et al.* 2006).

5.3 Het beleidsproces in het Drents-Friese Wold

5.3.1 Op weg naar een nationaal park met een 'masterplan' (1990-1998)

In het Natuurbeleidsplan is het gebied van het Drents-Friese Wold aangewezen als kerngebied van de EHS. Het dal van de Vledder Aa is bestempeld als natuurontwikkelingsgebied (Ministerie van LNV 1990). Voorts lopen er belangrijke verbindingzones tussen het nationaal park en het omliggende gebied.

Eerste ideeën voor een nationaal park

Op nationaal niveau wordt het gebied al langer in verband gebracht met waardevolle natuur waarvoor beleid moet worden ontwikkeld. In 1971 en 1975 krijgt het gebied Diever-Appelscha van het toenmalige ministerie van CRM het stempel van potentieel nationaal park in respectievelijk de 'Nota inzake een systeem van nationale parken en nationale landschapsparken' (Ministerie van CRM 1971) en het 'Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en landschapsparken' over nationale parken (Ministerie van CRM 1975). Hierna installeert het ministerie in 1980 de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP) die moet gaan adviseren welke potentiële nationale parken ook echt als zodanig kunnen worden aangewezen en kunnen gaan fungeren. In het gebied zelf nemen de provincie Drenthe, de terreinbeherende natuurorganisaties en gemeenten al het initiatief voor een nationaal park. Naamsbekendheid en extra financiële middelen voor met name de recreatiesector zijn drijfveren voor dit initiatief (De Boer *et al.* 2007). In het uitwerken van de ideeën blijkt al snel dat de mogelijke gevolgen van het realiseren van een groot aaneengesloten natuurgebied voor andere functies zoals landbouw en recreatie een belangrijk onderwerp van discussie is. Deze discussie speelt uiteraard ook als de VCNP de mogelijkheden voor het oprichten van een nationaal park in het gebied gaat onderzoeken vanaf midden jaren '80. De discussie laat zich grofweg als volgt duiden (De Boer *et al.* 2007; Boonstra *et al.* 2006). Enerzijds zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Drents Landschap groot voorstander van een nationaal park waarin natuur centraal staat. Anderzijds vrezen partijen dat andere functies moeilijk met natuur te combineren zijn. Gemeenten en met hen veel omwonenden hebben hun twijfels vanwege gevreesde slechte bereikbaarheid als het daadwerkelijk tot een groot aaneengesloten natuurgebied komt. Boeren en gemeenten zien een nationaal park als mogelijke beperking voor de landbouw. De Maatschappij van Weldadigheid ziet dat de houtproductie mogelijk onder druk komt te staan. Tegen de achtergrond van deze belangentegenstelling komt het in de jaren '80 niet tot een nationaal park.

Van 'potentieel' park naar nationaal park in oprichting

Met het aanduiden van het gebied als kerngebied van de EHS in het Natuurbeleidsplan wordt in de jaren na 1990 een begin gemaakt met de nadere begrenzing van de bruto EHS op regionaal niveau. De Voorlopige Commissie Nationale Parken is dan nog steeds bezig met

haar onderzoek over de haalbaarheid van een nationaal park Drents-Friese Wold. De discussie over de begrenzing van de EHS in het gebied is dus eigenlijk een discussie over de begrenzing van het eventuele toekomstige nationale park. Er is ondertussen niet veel veranderd in de denkbeelden over de waarde van een dergelijk park. Er volgt een proces van onderhandeling met de verschillende gebiedspartijen. Daarin blijven felle conflicten of problemen rondom de vraag of er wel of geen nationaal park moet komen uit. Dat is opmerkelijk omdat eerder in de jaren '80 de oprichting van het eerste nationale park in de provincie Drenthe, het Dwingelderveld, voor erg veel opschudding en onrust had gezorgd. Volgens een betrokkene van de provincie Drenthe uit de periode verdween met het aanwijzen van het Dwingelderveld ook gedeeltelijk de onbekendheid met het begrip 'nationaal park'. Hij brengt dit in verband met de betrekkelijk geringe weerstand van gebiedspartijen tegen een nationaal park Drents-Friese Wold: *"Toen was het Dwingelderveld al aangewezen en de gemeentes waren al min of meer gewend aan het begrip. Het begrip leefde al in Zuidwest Drenthe. En dan is het toch anders. Zonder meer. De weerstand in het Drents-Friese Wold was duidelijk minder. Eigenlijk was die er niet."*

Uitkomst van het onderhandelingsproces was dat bij de begrenzing van het nationale park wordt uitgegaan van bestaande natuurgebieden. Dat betekent dat dorpen en landbouwgebieden zoveel mogelijk buiten de grenzen van het park gehouden zijn (Boonstra *et al.* 2006). De grenzen van het nationaal park zijn daarmee vaak scherpe scheidingen tussen verschillende functies. In mei 1996 wijst de minister van LNV het gebied aan als nationaal park in oprichting.

De begrenzing van het park mondt uit in de keuze voor een 'groeimodel' (Oranjewoud 1998). Dat wil zeggen dat het Overlegorgaan kiest voor een doelbegrenzing met daarin enerzijds de bos- en natuurgebieden in de kern van het gebied en anderzijds een aantal om deze kern heen liggende zogenaamde 'uitwerkingsgebieden'. Deze uitwerkingsgebieden zijn vooral Relatienota-reservaatgebieden en natuurontwikkelingsgebieden. Voor de uitwerkingsgebieden zijn de betrokken partijen een belangrijke spelregel overeengekomen: de agrarische bedrijfsvoering kan worden voortgezet tot het moment dat de reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden verworven zijn. Het gaat hier vooral om het Drentse deel van de Oude Willem en een aantal gebieden aan de zuidgrens van het park. Daarnaast zijn er nog twee niet begrensde uitwerkingsgebieden die tevens nog moeten worden begrensd als onderdeel van de EHS. Ten eerste is dat het Friese deel van de Oude Willem. De begrenzing is een aangelegenheid binnen het ROM-project Zuidoost Friesland (zie hieronder). Ten tweede gaat het om twee landbouwgronden in de provincie Drenthe, direct grenzend aan het Friese deel van de Oude Willem. Deze gebieden moeten in het kader van de EHS nog worden begrensd door de provincie Drenthe. Het is de bedoeling dat de gebieden na de EHS begrenzing onderdeel uitmaken van de doelbegrenzing van het nationaal park. De overeengekomen spelregel zorgt ervoor dat boeren en gemeenten hun weerstand tegen natuurontwikkeling laten varen (De Boer *et al.* 2007).

Natuur centraal in het Beheer- en Inrichtingsplan

Met de aanwijzing van het Drents-Friese Wold als nationaal park in oprichting startte ook het uitwerken van de plannen voor het gebied. Zoals in ieder nationaal park worden ook hier de plannen neergelegd in het zogenaamde Beheer- en Inrichtingenplan (BIP). Dit is een 'masterplan' dat richtinggevend is voor de uitwerking en uitvoering van werkzaamheden in het gebied en voor de jaarlijkse verdeling van financiële middelen voor projectuitvoering. Het ontwikkelen van het BIP is de taak van het Overlegorgaan van het nationaal park. De leden van het overlegorgaan worden door de minister van LNV benoemd. In het overlegorgaan zitten de terreinbeherende organisaties met een natuurdoelstelling die grond in het gebied in eigendom hebben, namelijk Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Drents Landschap. Andere

grondeigenaren in het overlegorgaan zijn de Maatschappij van Weldadigheid en vertegenwoordigers namens kleine grondeigenaren en kleine boseigenaren. Daarnaast zijn de nationale, regionale en lokale overheden betrokken: het ministerie van LNV, de provincies Drenthe en Friesland, de gemeenten Westerveld en Ooststellingwerf en het waterschap Reest en Wieden.

Na de instelling van het nationale park in oprichting gaat het overlegorgaan voortvarend aan de slag met het opstellen van het BIP. Het plan heeft een looptijd van 10 jaar en vormt het kader voor projecten en activiteiten in het gebied. Binnen twee jaar, in september 1998, is het eindconcept van het BIP gereed. De minister van LNV keurt het plan in mei 2000 goed. Hiermee krijgt het Drents-Friese Wold overigens formeel de status van nationaal park. Uit de inhoud van het BIP valt op te maken dat de status van EHS kerngebied en natuurontwikkelingsgebied een belangrijke leidraad is geweest in de ontwikkeling van het plan. Dit uit zich in de keuze voor het streven naar een 'begeleid natuurlijk systeem' voor de bossen en beekdalen en daarmee de inzet op *“grootschalige processen”* en *“zoveel mogelijk ongestoord verlopende natuurlijke processen”* (Oranjewoud 1998: 17). Dat betekent dat er de nodige veranderingen moeten plaatsvinden in en rondom de dan bestaande bossen en beekdalen. Wat de bossen betreft zijn volgens het BIP *“inrichtingsmaatregelen nodig in combinatie met een beheer, dat is gericht op de omvorming van de huidige boscomplexen (overwegend sparrenbossen) naar inheemse, natuurlijke bostypen”* (Oranjewoud 1998: 17). Voor de waterhuishouding is 'natuurlijk' ook de kern van het streefbeeld: uiteindelijk moet sprake zijn van *“natuurlijke fluctuaties van grond- en oppervlaktewater, niet verstoord door peilbeheer of invloeden van de grondwateronttrekking”* (Oranjewoud 1998: 20). In het westelijke gedeelte van het park, in de omgeving van Doldersum, wordt gestreefd naar half-natuurlijke eenheden, waarin de instandhouding en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden centraal staan. Gericht lokaal beheer is hier het devies. In het noorden van het park, in de buurt van Appelscha, wordt gestreefd naar een multifunctioneel bos waarin intensief recreatief medegebruik mogelijk is. Het gaat hier nadrukkelijk om een streefbeeld dat de meest gewenste situatie weergeeft. Dit kan volgens het BIP gerealiseerd worden met een omvormingsbeheer dat een periode van enkele decennia tot meer dan honderd jaar vraagt.

ROM-project Zuidoost Friesland

Naast het begrenzen van het nationaal park spelen ook twee andere initiatieven die van belang zijn voor het Drents-Friese Wold. In een daarvan staat het uitwerken van de EHS mede centraal, namelijk in het ROM-project Zuidoost Friesland. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra wordt het als zodanig aangeduid. Het Friese deel van het nationaal park valt binnen dit project. Dat wil zeggen dat het realiseren van de EHS in het Friese gedeelte van het nationale park gebeurt binnen het ROM project. Hoofddoel van dit project is het zorgdragen voor sociaal-economische ontwikkeling, de leefbaarheid en natuur-, milieu-, en landschapswaarden in Zuidoost Friesland (Stuurgroep ROM Zuidoost Friesland, 1999). Voor de coördinatie van het project is een stuurgroep in het leven geroepen. Deze bestaat uit de volgende lokale, regionale en nationale overheden: de ministeries van VROM, LNV en V&W, de provincie Friesland (voorzitter), de gemeenten Heerenveen, Opsterland, Ooststellingwerf en Weststellingwerf, het Waterschap Sevenwolden en het Wetterskip Fryslân. Daarnaast zijn NLTO, de Friese Milieu Federatie (FMF) en de recreatieondernemers vertegenwoordigd. De FMF vertegenwoordigt mede de terreinbeheerders. De stuurgroep heeft drie belangrijke taken, waarvan er een direct betrekking heeft op het realiseren van de EHS, namelijk het aanwijzen van 2000 ha nieuwe natuur. Daarnaast zijn de twee andere taken het in stand houden van de productiecapaciteit van de landbouw en het herstellen van de natuurlijke hydrologische situatie van de beekdalen van de Tjonger, het Koningsdiep en de Linde. Deze beken zijn respectievelijk in de 19^e eeuw, in de jaren '60 en in de jaren '50 van de 20^e eeuw gekanaliseerd.

Het duurt zo'n zeven jaar eer een plan van aanpak voor het gehele ROM-gebied gereed is. Dat dit zo lang duurt heeft te maken met de sterke belangentegenstelling tussen met name landbouwvertegenwoordigers enerzijds (NLTO, toen nog FLTO) en de milieubeweging (FMF) anderzijds. De discussie richt zich op de aanpak van de ammoniakreductie (De Haas *et al.*, 1997). De FMF problematiseert de aantasting van een aantal verzuringsgevoelige natuurgebieden door ammoniakuitstoot van landbouwbedrijven. Het merendeel van de landbouwbedrijven ligt in de buurt van dergelijke gebieden. De NLTO zag het dan geldende, depositiegerichte ammoniakbeleid als probleem. De bestaande regelgeving stond maar weinig bedrijven toe om uit te breiden. De landbouworganisatie stelt dan ook een emissiegerichte aanpak voor waarin boeren in de buurt van verzuringsgevoelige gebieden niet slechter af zijn dan hun collega's elders. Als de discussie vastloopt, komt er een commissie van wijze mannen aan te pas om te adviseren hoe uit de impasse kan worden gekomen. Ook zetten de ministeries van VROM en LNV zich bijzonder in om de mogelijkheid voor een emissiegerichte aanpak in kaart te brengen en te realiseren. Dit lukt uiteindelijk door aan het ROM-project een experimentele status toe te kennen. Hierdoor kan het project zich onttrekken aan de depositiegerichte ammoniakwetgeving van dat moment. Overigens wordt de bijzondere status van het project weer ingetrokken als niet veel later landelijke wetgeving ook de emissiegerichte aanpak als uitgangspunt neemt.

Verdroging

Een tweede initiatief in de eerste periode is het starten van het project Integraal Waterbeheer Terwisscha. In tegenstelling tot het ROM-project houdt dit project zich niet direct bezig met EHS-begrenzing. Toch is het voor het realiseren van de EHS van belang. Centraal in het project staat namelijk het aanpakken van de verdroging van de boswachterijen Appelscha en Smilde. Het is in 1995 gestart, waarbij de provincie Friesland fungeert als trekker. Het project is een samenwerking tussen deze provincie, de provincie Drenthe, Waterleidingbedrijf NUON (later Vitens), Staatsbosbeheer, de Waterschappen Sevenwolden en Wold & Wieden, de gemeente Ooststellingwerf en de NLTO. Deze partijen problematiseerden de verdroging van de boswachterijen Appelscha en Smilde en richtten zich op *"herstel van voor het gebied karakteristieke grondwaterafhankelijke natuurdoeltypen en het nemen van al die maatregelen binnen de begrenzing van het projectgebied die noodzakelijk zijn voor dit herstel"* (Stuurgroep Project Integraal Waterbeheer Terwisscha 1999).

Bestuurders van de betrokkenen partijen nemen zitting in de zogenaamde stuurgroep. Daarnaast is een ambtelijke werkgroep actief. Deze bereidt de stukken voor waarover de stuurgroep vergadert en afspraken maakt. In de eerste jaren na de oprichting werken de betrokken partijen aan een plan van aanpak. Alvorens de stuurgroep een dergelijk plan kan vaststellen wordt een aantal onderzoeken gedaan. Allereerst voert onderzoeksbureau IWACO een ecohydrologische systeemanalyse uit. Deze studie bracht de achteruitgang van de natuurwaarden in kaart. Daarnaast wees ze de grondwaterwinning in Terwisscha en de landbouwkundige drainage, met name in de Oude Willem en omgeving, aan als belangrijkste veroorzakers van het aantasten van de natuurwaarden in de boswachterijen (IWACO 1997). Dat betekende tegelijkertijd dat voor het aanpakken van de verdroging maatregelen in de grondwaterwinning en het landbouwgebruik in de Oude Willem en omgeving noodzakelijk zouden zijn. Een volgende stap in het onderzoeksproces behelsde het in kaart brengen van mogelijk te nemen maatregelen en de effecten daarvan en het ontwikkelen van een aantal scenario's.

5.3.2 Nieuwe natuur, Europa en Friese begrenzing (1999-2004)

Nieuwe natuur realiseren: succesvol en moeizaam

In het Drentse deel van het nationaal park wordt na het vaststellen van het Beheer- en Inrichtingsplan in verschillende projecten gewerkt aan het realiseren van het streefbeeld. Vanaf dat moment breekt een periode van uitvoering van voornamelijk natuurontwikkelingsprojecten aan. Voor een aantal projecten wordt in de loop van een aantal jaren belangrijke stappen gezet in het realiseren van nieuwe natuur. Een omvangrijk natuurontwikkelingsproject betreft het herstel en de inrichting van brongebied van de Vledder Aa. In het streven naar een begeleid natuurlijk systeem is het volgens het Overlegorgaan belangrijk om de verdroging in het gebied aan te pakken. Het waterpeil dat voor de bos- en landbouw laag is, moet weer omhoog. Voorts moeten de beken Vledder Aa en Tilgrup weer een natuurlijk verloop krijgen. Deze zijn in de jaren '50 voor de bos- en landbouw rechtgetrokken, verruimd en van stuwen voorzien. In 1999 neemt het Waterschap Reest en Wieden samen met Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en DLG het initiatief voor een herstelplan. Er wordt veelvuldig overlegd met boeren, het Drents Landschap, gemeenten en recreatieondernemers uit de streek. Uitkomst van het overleg is dat er een strikte scheiding tussen natuur en landbouw leidend is voor het project. De beken Vledder Aa en Tilgrup gaan weer meanderen en worden versmald. Bovendien wordt de bodem verhoogd en worden stuwen verwijderd. De afvoer uit het landbouwgebied de Oude Willem wordt via de Drentse Hoofdvaart geregeld en hoeft daardoor niet meer dwars door het nationaal park. Ook wordt een speciaal gemaal geïnstalleerd voor bemaling van de landbouwgronden.

Voor het hermeanderen en het herstel van het beekdalprofiel voorzien het Waterschap Reest en Wieden en DLG in de benodigde financiën. Daarnaast werkt Natuurmonumenten in de periode 2002-2007 aan het herstel van de aangrenzende reservaatgebieden Hertekamp, Wateren en Rijkmanshoeve. Daarbij kan de vereniging een groot beroep doen op het Europese Life-Nature fonds. Dit fonds levert de helft van het totale bedrag van 1,3 miljoen euro. De andere helft van het benodigde budget komt voor 41% uit de zogenaamde interdepartementale ICES gelden voor natte natuur. Natuurmonumenten draagt zorg voor 9% van de kosten.

Aanspraak op het Life-Nature fonds is mogelijk omdat vrijwel het gehele gebied van het nationaal park aangewezen en aangemeld is onder de EU natuurrichtlijnen, namelijk de Vogel- en Habitatrichtlijn. In maart 2000 is het gebied aangewezen als Speciale Beschermingszone (SBZ) onder de Vogelrichtlijn (onder andere voor de kwartelkoning). Daarnaast is het gebied in mei 2003 aangemeld als Speciale Beschermingszone onder de Habitatrichtlijn. De Europese Commissie heeft het gebied vervolgens in december 2004 in de aanwijzingsprocedure opgenomen. Het Life-Nature fonds ondersteunt beschermings- en herstelactiviteiten in bestaande en toekomstige B's. De herstelwerkzaamheden omvatten het realiseren van een groot heidegebied dat belangrijk is als broed- en foerageergebied voor de kwartelkoning (Oranjewoud 2000).

Parallel aan de herstelprojecten werkt Natuurmonumenten in de periode 2000-2007 aan een andere project dat voor de helft door Life-Nature wordt gefinancierd (ruim een ton). Het gaat om het realiseren van een kleinschalig en gevarieerd landschap voor de kamsalamander in het zuidelijke gedeelte van het nationaal park. Natuurmonumenten breidt het leefgebied van de kamsalamander uit met 75 ha en legt nieuwe poelen aan. Daarnaast herstelt ze vennen, beeklopen en slenken en brengt ze wallen met beplanting en struwelen aan.

Aanwijzing als VR gebied: begrenzing opnieuw onderhandeld?

Het ministerie van LNV maakt in februari 1999 de ontwerpbesluiten voor de aanwijzing van de SBZ Drents-Friese Woud openbaar. Dit gebeurt samen met 56 ontwerpbesluiten voor andere gebieden in Nederland. In die periode ontstaat veel commotie in Nederland over de mogelijke gevolgen van aanwijzing. Ruim 5000 particulieren, organisaties en lokale, regionale en landelijke overheden dienen een zienswijze in bij het ministerie (Ministerie van LNV, 2000b). Ook voor het Drents-Friese Woud worden zienswijzen ingediend. Het betreft vooral vragen over de begrenzing en de basisbescherming van het gebied (Ministerie van LNV, 2000c). Net als rondom de begrenzing van het nationaal park speelt ook nu de angst bij boeren en gemeenten dat aanwijzing onder de richtlijn de agrarische bedrijvigheid in de weg staat. Een aantal indieners willen agrarische gronden en recreatiebedrijven buiten de begrenzing houden, terwijl een andere indiener zich afvraagt waarom het Drentse deel van de Oude Willem wel binnen de begrenzing valt en het Friese deel niet. Voorts vreest NLTO dat afspraken gemaakt tussen de provincie Friesland en de georganiseerde landbouw worden ondermijnd door de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied. In de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn (Ministerie van LNV 2000b: 14) laat het ministerie weten dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat handhaving van het huidige agrarische gebruik in strijd is met de Vogelrichtlijn en dat intensivering niet op voorhand is uitgesloten. Met dit antwoord lijkt het ministerie de ongerustheid bij boeren en gemeenten over de gevolgen van de aanwijzing als SBZ onder de Vogelrichtlijn voorlopig weg te nemen.

Het ROM-project: begrenzing volgt het BIP

Het Plan van Aanpak voor Zuidoost Friesland komt in 1999 gereed. Daarin komen de inhoudelijke thema's milieu, landbouw, water, natuur, recreatie, landschap & leefbaarheid, wonen en werken aan bod. Voor het thema natuur is een 'duurzame natuur' het devies. De stuurgroep verwoordt haar ambities als volgt: *"Het terugdringen van de verzuring/vermesting is (daarvoor) nodig. Ook is uitbouw van natuurgebieden nodig. Zo ontstaan betere leefomstandigheden voor waardevolle plant- en diersoorten. De natuur kan zich dan beter op eigen kracht handhaven en verder ontwikkelen"* (Stuurgroep ROM Zuidoost Friesland, 1999). In het kader van realisering van de EHS is een van de belangrijkste concrete doelen de aanwijzing en realisering van 2000 ha nieuwe natuur. Daarvoor zijn zoekgebieden onderscheiden waarvoor de natuurdoelen op hoofdlijnen zijn vastgelegd. Een van die zoekgebieden is het 'Drents-Friese Woud en Schoapedobbe' van zo'n 350 ha. Hiervoor is uitbreiding van het natuur- en bosgebied met verbetering van de samenhang tussen de bestaande bossen voorzien, evenals het terugdringen van de verdroging en buffering van de bos- en heideterreinen.

Voor het Drents-Friese Woud is het deelgebied Oosterwolde-Elsloo-Appelscha relevant. In dit deelgebied werkt een gebiedscommissie aan de nadere begrenzing van de EHS. De commissie bestaat uit representanten van gemeenten, het waterschap, landbouw, terreinbeheerders, milieugroepen en dorpsbelangen. Het is de bedoeling dat de gebiedscommissie uiteindelijk in een gebiedsvisie een advies uitbrengt aan de stuurgroep over de begrenzing en realisering van de EHS. Na een proces van intern overleg en inspraak door bewoners ligt het voorstel voor begrenzing van de EHS er eind 2001. Opvallend, gezien de weerstand die boeren in het verleden hadden tegen het nationale park, is ten eerste dat de gebiedscommissie vrij vlot overeenstemming bereikt over de begrenzing.

Ten tweede valt op dat de gebiedscommissie ervoor kiest om het Friese deel van de Oude Willem te begrenzen. Hiermee volgt de gebiedscommissie dus het BIP van het nationaal park. Een landbouwvertegenwoordiger zegt hierover: *"Als je reëel bent, en vindt dat we dat als landbouw ook zijn, dan moet je je afvragen wat voor recht je hebt om het Friese deel van de Oude Willem – het Drentse deel is al ingevuld – om dat niet in te vullen als Ecologische Hoofdstructuur. Ondanks dat het een prachtig mooi landbouwgebied is dat ons niet in de weg*

ligt. Maar wil je met elkaar tot een win-win situatie komen, dan kun je dat niet overeind houden" (in: Boonstra *et al.*, 2006: 56).

Het feit dat het overlegorgaan al een duidelijke visie over de inrichting van het gebied had neergelegd in het BIP en er in de provincie al de nodige stappen waren gezet in het realiseren van de EHS kadert dus de discussie en visievorming in de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha in. Daarnaast speelde ook dat het project voor herstel van het brongebied van de Vledder Aa in voorbereiding was. Een andere betrokkene van Staatsbosbeheer bij de gebiedscommissie destijds geeft aan: *"Het (BIP) toonde de onvermijdelijkheid van het opheffen van hydrologische knelpunten en daaruit rolt weer onder andere het begrenzen van de Oude Willem. En bovendien was het zo dat toen al in Drenthe de nodige grondverwerving gedaan was. En vanaf eind jaren '90 was er ook een plan voor hermeandering van de Vledder Aa voorbereid en uitgevoerd. In Drenthe liep men daar al wat voorop. Je voelde toch wel een beetje de druk van 'het is onvermijdelijk om het in Friesland nu ook verder op te pakken'."*

In 2002 stelt de provincie Friesland de landinrichtingscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha in als opvolger van de gebiedscommissie. In deze nieuwe commissie participeren min of meer dezelfde partijen als in de gebiedscommissie. Samen moeten ze zorg dragen voor het uitvoeren van de in de gebiedsvisie neergelegde maatregelen. Een belangrijk punt daarin is het realiseren van ruim 300 hectare nieuwe natuur. De afspraken uit de ROM-periode blijven van kracht. Ook deze commissie houdt zich bezig met verwerving en inrichting van natuurgebieden. In de jaren 2002 en 2003 lukt het bijvoorbeeld het Bureau Beheer Landbouwgronden om drie te realiseren natuurgebieden aan te kopen en door te leveren aan natuurberende organisaties met een totale omvang van 37 hectare (natuurgebied bij De Bult van 23 hectare, het Puntersbosje van 1,5 hectare en natuurgebied ten westen van de Schaopedobbe van 12,5 hectare). Ook staat het realiseren van ecologische verbindingzones op het programma (Landinrichtingscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha, 2003). Rond 2004 wordt bovendien een stuk nieuwe natuur van zo'n 100 hectare aangekocht aan de noordwest zijde van het nationaal park. Verder overleggen gebiedspartijen voortdurend om de EHS verder te realiseren middels bedrijfsverplaatsingen en kavelruil. Beide maatregelen geschieden op vrijwillige basis.

Verdroging

Binnen het project Integraal Waterbeheer Terwisscha staat na de ecohydrologische systeemanalyse de ontwikkeling van een aantal scenario's centraal. In maart 1999 wordt de studie naar de scenario's van te nemen maatregelen gepubliceerd. Het gaat om scenario's met maatregelen als de verplaatsing van de waterwinning in Terwisscha onder de potklei, de verhoging van het waterpeil in het aangrenzende landbouwgebied en de verontdieping van greppels en watergangen in de boswachterijen. De werkgroep komt daarna in november 1999 met een plan van aanpak. Daarin staan onder andere de genoemde maatregelen. Ook formuleert de werkgroep een aantal uitgangspunten die als spelregels voor het project fungeren. Wat betreft de natuurfunctie is een belangrijke spelregel dat de natuurdoeltypen worden gerealiseerd die Staatsbosbeheer voor de boswachterijen heeft geformuleerd. Een andere spelregel richt zich op de bestaande beleidskaders, namelijk dat anti-verdrogingsmaatregelen binnen de bestaande initiatieven en projecten worden uitgewerkt en uitgevoerd. Het gaat dan met name om het beleid binnen het nationale park en het ROM-project Zuidoost Friesland. Ook voor de bestaande waterwinning in Terwisscha is een spelregel afgesproken. Betrokkenen gaan ervan uit dat de hoeveelheid water die gewonnen wordt gehandhaafd blijft.

In mei 2000 besluit de stuurgroep dat de maatregelen uit het plan van aanpak uitgevoerd moeten worden (verplaatsing waterwinning, verhoging waterpeil en verontdieping van greppels

en watergangen). Daarop gaat de werkgroep aan de slag met het opstellen van een plan van aanpak voor de tweede fase van het project en worden de effecten van mogelijke maatregelen nader bestudeerd. Een belangrijke conclusie van deze nadere bestudering is dat de natuurwaarden alleen kunnen herstellen als de waterwinning in Terwisscha geheel verplaatst wordt. Ook blijkt dat de waterwinning en de ontwatering door de landbouw ieder voor de helft verantwoordelijk zijn voor de verdroging in de boswachterijen Appelscha en Smilde. Het plan van aanpak voor de tweede fase komt eind februari 2001 gereed. In dit plan onderstrepen betrokkenen in de stuurgroep dat de doelstellingen van het nationale park en de grondwaterwinning elkaar niet verdragen. Het plan van aanpak geeft duidelijk weer waar de nadruk van de activiteiten van het project in de tweede fase komt te liggen, namelijk bij de waterwinning. Als het gaat om maatregelen in de landbouwgebieden stelt het plan uitdrukkelijk het volgende: *“De uitwerking van maatregelen in landbouwgebieden valt onder verantwoordelijkheid van het ROM-project Zuidoost Friesland. In het kader van het ROM-project zal bepaald worden in welk gebied, en wat voor soort maatregelen genomen worden”* (KIWA 2001: 9)

In lijn met een van de spelregels die binnen het project gelden, rekent de stuurgroep de maatregelen in landbouwgebieden dus niet tot haar taak. Het is een activiteit die past in het ROM-project. Voor het project Integraal Waterbeheer Terwisscha staat een aantal korte en lange termijn maatregelen op stapel. De korte termijn maatregelen binnen een periode van zeven jaar betreffen ten eerste dat waterbedrijf Vitens de winningscapaciteit van de installatie in Terwisscha met de helft reduceert (dat wil zeggen tot maximaal 3,75 miljoen m³ per jaar). Dit is mogelijk door elders in Friesland de winningscapaciteit meer te benutten. Een tweede korte termijn maatregel omvat het dempen van sloten en greppels in de terreinen van Staatsbosbeheer. Voor de langere termijn, dat wil zeggen langer dan zeven jaar, staan twee opties centraal. Ten eerste het winnen van water op andere plaatsen: onder de potklei en nabij Makkinga. Ten tweede gaat het om het winnen van water uit een andere bron dan grondwater, namelijk uit kwelwater. Voor beide opties moet het nodige onderzoek verricht worden naar bijvoorbeeld geschikte locaties en wintechnieken, de karakteristieken van de ondergrond, de grondwaterkwaliteit en de effecten van de winning (KIWA 2001).

De jaren na het uitkomen van het plan van aanpak voor de tweede fase staan wederom in het teken van een reeks aan onderzoeken. Zo bestudeerde het adviesbureau Witteveen+Bos bijvoorbeeld de effecten van verplaatsing van de winning naar kansrijke winlocaties onder de potklei in twee zoekgebieden nabij Makkinga en Appelscha (Witteveen+Bos, 2003). De werkgroep Terwisscha stelt in juni 2003 een notitie op waarin ze de stuurgroep adviseert een keuze te maken voor het nader uitwerken van twee kansrijke winlocaties binnen het zoekgebied nabij Appelscha (Werkgroep Terwisscha, 2003). De stuurgroep neemt dit advies over. Hiermee volgt een nieuwe reeks aan onderzoeken naar bijvoorbeeld de ligging van de potklei en de waterkwaliteit onder de potklei en het nader bepalen van de effecten van winning op de twee locaties voor natuur, landbouw en gebouwen. Daarnaast start KIWA in 2004 met een evaluatie van de effecten van verschillende projecten in het gebied die bij zouden kunnen dragen aan het verminderen van de verdroging.

5.3.3 De ecologie voorbij, andermaal Europa en nieuwe initiatieven (2005-2007)

Het ecologische discours uitgedaagd

In het streefbeeld van het BIP past het ontwikkelen van een natuurlijk bos. Dat betekent dat inrichtingsmaatregelen en beheer gericht zijn op de *“omvorming van de huidige boscomplexen naar inheemse, natuurlijke bostypen”* (Oranjewoud, 1998: 17). Een aantal percelen sparrenbossen wordt gekapt en/of uitgedund om loofbomen en onderbegroeiing meer kans te

geven. In 1995 vormde Staatsbosbeheer zo al een perceel sparrenbos om. Ook in 2005 gaat het aan de slag in een 200 ha groot gedeelte van haar terrein. Dat is het moment dat een aantal omwonenden en gebruikers van het gebied Staatsbosbeheer en het Overlegorgaan laten weten het oneens te zijn met de werkzaamheden. Zij richten zich vooral tegen het kappen van sparren. Het blijft niet bij het contact met de terreinbeheerder en het Overlegorgaan. Ze richten de Stichting De Woudreus op. Met de slogan 'Kappen met Kappen' voert de stichting actie en verzamelt ze in korte tijd ruim 8000 handtekeningen. Er is veel media-aandacht voor de actie in zowel regionale als landelijke kranten, radioprogramma's en televisiereportages. Duidelijk wordt dat de stichting, een aantal omwonenden en gebruikers bijzondere waarde hechten aan het sparrenbos. Het argument van Staatsbosbeheer dat het ecologisch gezien een minder waardevol en gevarieerd bos oplevert is voor hen minder belangrijk. Zij hechten grote waarde aan het huidige sparrenbos. Een aanwezige tijdens een voorlichtingsavond geeft aan: *"mensen beleven iets aan het bos. Een bepaalde psychologische beleving hebben ze in het bos en daar wordt volledig aan voorbij gegaan"* (Omrop Fryslân, 2005). De voorzitter van het Overlegorgaan legt de spanning bloot tussen de plannen in het BIP en de ideeën die heersen onder een aantal aanwezigen: *"Er gaapt dus een gigantische kloof tussen wat u vindt als u door het dennenbos loopt en wat de beheerder moet doen ten behoeve van de regelgeving die hem wordt opgelegd. (...) U heeft behoefte aan communiceren en bijstellen, maar wij zijn gehouden om iets uit te voeren wat we nationaal en internationaal hebben afgesproken"* (Omrop Friesland 2005).

In de loop van 2005 zijn er een aantal streekbijeenkomsten, komt er een gebruikersplatform en volgt overleg met dorpsbelangen en andere partijen. Hierdoor probeert men elkaar wederzijds beter te informeren. Een aantal bewoners uit de wens om in het overlegorgaan zitting te nemen. Het overlegorgaan zelf brengt daar tegenin dat gemeenten de belangen van inwoners van het gebied vertegenwoordigen (De Boer *et al.*, 2007).

Daarnaast maakt Staatsbosbeheer nog op een andere manier werk van communicatie. Zo komt het bijvoorbeeld in oktober 2006 tot een overeenkomst met De Woudreus. Na gesprekken eerder dat jaar maken beide partijen een aantal afspraken over het beheer van het bos. Er zullen enkele gebieden worden ingesteld waarin donkere (Douglas)sparren- en lichtere lariksbossen blijven bestaan (Nationaal Park Drents-Friese Wold, 2006).

Natuur in de Oude Willem

Is de commotie die er in het gebied ontstaat over kap betrekkelijk nieuw, een ander onderwerp komt wederom op de bestuurlijke agenda te staan. Het betreft het realiseren van de EHS in het gebied de Oude Willem. In het BIP is een groot deel van de Oude Willem nog niet als nationaal park (en als EHS) begrensd. Dat was een gevoelige zaak. In het verleden, in een eerdere ruilverkaveling, was het voormalige bosgebied een landbouwgebied geworden. Nu zou landbouw weer plaats moeten maken voor natuur. Onderhandelingen over verwerving van de gebieden verliepen en verlopen dan ook stroef. Bovendien zijn de betrokken boeren van mening dat de vergoedingen voor de aankoop te laag zijn (De Boer *et al.*, 2007). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de maatregelen voor dit gebied in het BIP destijds niet heel concreet geformuleerd zijn.

Ondertussen zijn delen van de Oude Willem in beide provincies verworven en heerst onder betrokkenen het idee dat de Oude Willem in de toekomst een natuurgebied zal zijn (zie ook eerder in dit hoofdstuk). De provincies Drenthe en Friesland willen graag een gezamenlijke stap zetten om de doelstellingen van het nationale park voor dit gebied dichterbij te brengen, namelijk het realiseren van een groot natuurgebied met een gezonde waterhuishouding. Ze slaan de handen ineen, gesteund door de waterschappen en het overlegorgaan. De provincies vragen de Dienst Landelijk Gebied een inventarisatie te maken van de gevolgen van het

realiseren van de ideeën uit het BIP voor de bestaande functies en van de benodigde financiën (De Boer *et al.*, 2007). Het gaat vooralsnog om een voornamelijk ecologische studie met een verkennende aard. Deze komt begin 2007 gereed. Ook al is de inventarisatie vrij technisch, ze vertegenwoordigt een nieuwe richting in het perspectief op de Oude Willem. Tot dan toe lag de nadruk vooral op het verwerven van landbouwgronden, het verhogen van het grondwaterpeil en het behouden van de infrastructuur en de gebouwen. De verkenning van de Dienst Landelijk Gebied bekijkt de Oude Willem als integraal onderdeel van een groot aaneengesloten natuurgebied. Ondertussen is de studie onderwerp van nader gesprek tussen de provincies Friesland en Drenthe. Een aanvankelijk ecologische, verkennende studie lijkt nu dus bestuurlijke status te krijgen. Volgens een betrokkene heeft de voorzitter van het overlegorgaan van het nationale park achter de schermen een belangrijke rol gespeeld: *“Zij was ook degene die toen die technische visie er was bestuurlijk overleg heeft belegd met de twee gedeputeerden (van de provincies Friesland en Drenthe) en LNV erbij, zo van ‘hoe nu verder?’.”* Het is nu de vraag in hoeverre dit initiatief verder zal worden uitgewerkt en of het steun krijgt van gebiedspartijen.

Vogel- en Habitatrichtlijn: tornen aan oude spelregel?

Hoewel de begrenzing van de EHS al enige jaren gereed is, zorgt een andere begrenzing anno 2007 opnieuw voor onrust in het gebied. En zoals het geval was met eerdere begrenzingen, speelt ook nu de verhouding tussen natuur en landbouw en recreatie een belangrijke rol. Dit keer gaat het om het aanwijzen van het nationaal park als Speciale Beschermingszone onder de EU Habitatrichtlijn en herziening van de al in 2000 aangewezen Speciale Beschermingszone onder de Vogelrichtlijn. Het ontwerpbesluit voor het gebied ligt in de periode januari-februari 2007 ter inzage. Met name boeren vrezen dat de ooit afgesproken spelregel dat de natuurfunctie van het nationale park geen consequenties heeft voor bestaand agrarisch gebruik in de Oude Willem gevaar loopt. Het gaat om de zogenaamde ‘externe werking’: als het nationaal park wordt aangewezen als SBZ kan dat beperkingen hebben voor activiteiten buiten het gebied die de natuur in het gebied kunnen schaden.

Daarnaast vreest de gemeente Ooststellingwerf dat de aanwijzing als Habitatrichtlijngebied beperkingen met zich meebrengt voor de recreatieve ontwikkeling van Appelscha. Het gebied tot aan de bebouwde kom van Appelscha valt onder de begrenzing. Dat verhoudt zich volgens de gemeente moeilijk met het feit dat Appelscha in gemeentelijke en provinciale plannen is bestempeld als recreatieve groeikern. Net zoals op andere plaatsen in Nederland leefde het idee dat met de aanwijzing onder de richtlijn Appelscha ‘op slot’ zou gaan en dat nieuwe projecten daardoor niet mogelijk zijn. De gemeente en de provincie Friesland namen toen het initiatief om te komen tot een zogenaamde Ontwikkelagenda. Samen met het overlegorgaan, LNV en Staatsbosbeheer worden nu mogelijkheden verkend om bij Appelscha meer ruimte te scheppen voor recreatie. Een herbegrenzing van het Habitatrichtlijngebied kan daarvoor de inzet zijn. Tegelijkertijd zou de Oude Willem dan kunnen worden omgevormd tot natuurgebied. Het is de bedoeling dat dit in een bestuursakkoord zal worden vastgelegd. Dit is overigens een aangelegenheid die zich op Fries grondgebied afspeelt.

De twee Europese richtlijnen spelen ook op een tweede manier een rol in het nationaal park. De Tweede Kamer besloot dat voor ieder gebied onder de Vogel- en Habitatrichtlijn – de zogenaamde Natura 2000 gebieden – een beheerplan moet worden opgesteld. Hiervoor is de DLG aangewezen als trekker. Het is nog niet geheel duidelijk hoe dit proces eruit komt te zien. Zeker is wel dat met betrokkenen instandhoudingsdoelstellingen zullen worden geformuleerd. Hiervoor zijn de eerder door het ministerie van LNV geformuleerde doelen richtinggevend. Deze doelen zijn uitsluitend op ecologische basis gestoeld (Ministerie van LNV 2006). Daarmee is het te verwachten dat de relatie tussen natuur enerzijds en functies als landbouw en recreatie anderzijds opnieuw op scherp komen te staan. Over het proces van

totstandkoming is nog niet veel bekend. Wel zullen gebiedspartijen betrokken worden, zonder dat het proces zeer open is. De coördinator van DLG zegt hierover: *“Wij gaan die beheerplannen verrassingsvrij maken, dat wil zeggen dat belangrijke groeperingen kennis hebben moeten kunnen nemen van het proces van het beheerplan. Het is niet zo dat we gaan polderen en consensus willen bereiken. Dat is niet aan de orde, want de instandhoudingsdoelen zijn richtinggevend. Maar we willen wel iedereen op de hoogte stellen en iedereen de gelegenheid bieden om zijn mening daarover te geven.”*

Het beheerplan kent een looptijd van zes jaar. Het is nog onduidelijk hoe het plan zich gaat verhouden tot het BIP. Het BIP is in 2008, na tien jaar, aan een herziening toe. Het Overlegorgaan heeft in ieder geval besloten om waar mogelijk aan te sluiten bij het opstellen van het beheerplan. De DLG coördinator geeft in ieder geval aan dat het mogelijk is om in het beheerplan ook in te gaan op een aantal bestaande discussiepunten die voor het realiseren van de EHS en de natuurdoelstelling van het nationale park van belang zijn: *“Een andere uitdaging zou kunnen liggen, en ik zeg zou omdat het daar niet in de eerste plaats om gaat..., maar ik zou me voor kunnen stellen dat toch de ecologische doelen met betrekking tot afspraken rondom de inrichting van de Oude Willem en de drinkwaterwinning een belangrijk onderdeel zijn van (het beheerplan) of in ieder geval dat daar richting in het beheerplan aan wordt gegeven.”*

Verdroging

Zoals ook al uit de beschrijving in de vorige periode bleek staat in het project Integraal Waterbeheer Terwisscha de laatste jaren het verplaatsen van de waterwinning prominent op de agenda. Het onderzoek naar mogelijke locaties vordert gestaag. Daarmee komen de mogelijkheden voor verplaatsing ook steeds meer in zicht. Met het concreter worden van de opties neemt de onrust bij een aantal landbouwvertegenwoordigers en hun achterban toe. De potentiële locaties voor waterwinning bevinden zich namelijk in landbouwgebied en boeren vrezen mogelijke beperkingen voor hun bedrijfsvoering. De onrust bereikt een hoogtepunt in november 2005 wanneer NLTO uit de stuurgroep stapt. Het Friesch Dagblad tekent de onvrede bij de landbouwvertegenwoordiger als volgt op: *“Toen er grond nodig was voor de natuur bij Appelscha hebben wij al een offer gebracht. Vanwege geldgebrek is de natuur daar nog altijd niet ontwikkeld. En nu worden we om een nieuw offer gevraagd. Dat steekt.”* (Friesch Dagblad, 17 november 2005). Het project belandt in een impasse die tot op de dag van vandaag voortduurt. Eind 2007 probeert onder andere de burgemeester van Ooststellingwerf het proces vlot te trekken door met betrokkenen te praten over een goede schaderegeling voor boeren enerzijds en overeenstemming over het uitvoeren van onderzoek naar concrete winningsmogelijkheden anderzijds.

In deze periode staat het onderwerp verdroging ook op landelijk niveau behoorlijk in de belangstelling. In april 2005 richt de minister van LNV de Taskforce Verdroging op. De taskforce adviseerde de minister eind mei 2006 om de tot dan toe globaal geformuleerde verdrogingsdoelstelling te vervangen door een concrete doelstelling voor een aantal prioritaire verdroogde gebieden, de zogenaamde TOP-gebieden (Taskforce Verdroging, 2006). Het advies geeft aan dat provincies een cruciale rol spelen in de verdrogingsbestrijding. De minister van LNV neemt het advies over. Daarop wordt provincies gevraagd een lijst met TOP-gebieden aan te geven. Zowel de provincie Drenthe als de provincie Friesland dragen het Drents-Friese Wold voor als prioritair gebied. Dit wordt ook vastgelegd in de bestuursovereenkomsten die de provincies in het kader van het ILG met het rijk sluiten. Dit biedt bijvoorbeeld voor de Oude Willem mogelijkheden om op grotere schaal anti-verdrogingsmaatregelen te nemen.

De laatste jaren vinden er dus verschillende initiatieven plaats om een aantal onderwerpen die al langer bediscussieerd worden in het gebied een extra impuls te geven. Het is op dit moment nog niet duidelijk waar dat op uit zal lopen. De verschillende ontwikkelingen lijken in ieder geval kansen te bieden voor het realiseren van de EHS.

5.4 Analyse van het beleidsarrangement

De voorgaande paragrafen beschreven de ontwikkeling in het regionale beleidsproces rondom het Drents-Friese Wold. Daarin was er nadrukkelijk aandacht voor het realiseren van de EHS. Deze paragraaf analyseert de ontwikkelingen als een samenspel tussen betrokken actoren en coalities, de gebruikte hulpbronnen, de overheersende ideeën (discoursen) en de geldende spelregels in de samenwerking in het regionale arrangement. Net als in de voorgaande paragrafen gebeurt dit in drie periodes (tabel 5.1)

Tabel 5.1: Het beleidsarrangement in nationaal park Drents-Friese Wold

	1990-1998	1999-2005	2005-2007
Actoren en coalities	Overlegorgaan Stuurgroep Integraal Waterbeheer Terwisscha	Overlegorgaan ROM- gebiedscommissie/Landinricht ingscommissie SBB/Natuurmonumenten/Wat erschap Reest en Wieden/DLG Stuurgroep Integraal Waterbeheer Terwisscha	Overlegorgaan Landinrichtingscommissie SBB/Natuurmonumenten/Wat erschap Reest en Wieden/DLG Stuurgroep Integraal Waterbeheer Terwisscha
Hulpbronnen	Grondeigendom (terreinbeheerders) Natuurbeleidsplan (overlegorgaan)	Grondeigendom (terreinbeheerders) Natuurbeleidsplan en BIP (overlegorgaan) Financiële middelen (Waterschap, DLG, Natuurmonumenten) Life-Nature gelden (Natuurmonumenten)	Grondeigendom (terreinbeheerders) Natuurbeleidsplan en BIP (overlegorgaan) Financiële middelen (Waterschap, DLG, Natuurmonumenten) Life-Nature gelden (Natuurmonumenten)
Spelregels	Scheiding Voortzetting bestaand gebruik	Scheiding Voortzetting bestaand gebruik Integratie functies (ROM beleid)	Scheiding Voortzetting bestaand gebruik (onder druk van VHR)
Discoursen	Ecologie (dominant)	Ecologie (dominant) Integratie	Ecologie (dominant) Integratie Natuurbeleving

5.4.1 Periode 1990-1998

In de vroege jaren '90 is rondom de EHS sprake van gezamenlijke actie van een coalitie van terreinbeheerders, de provincie Drenthe en de Dienst Landelijk Gebied. Samen spannen zij zich succesvol in om landbouwgronden te verwerven in de Oude Willem. Dit is opmerkelijk omdat eerder de spelregel overeengekomen is dat boeren die binnen de grenzen van het nationale park vallen de bedrijfsvoering kunnen voortzetten tot op het moment dat hun

gronden verworven zijn. Ondanks deze voortzettingsspelregel besluit een aantal boeren om tot verkoop over te gaan.

In de periode 1990-1998 kenmerkt het arrangement zich vooral door een nadrukkelijke rol voor de EHS en het bijbehorende ecologische discours. De aanwijzing als kerngebied in het Natuurbeleidsplan bevestigt het ecologische discours dat vooral terreinbeheerders en de provincie Drenthe aanhangen. Ook het instellen van het nationaal park in oprichting in 1996 ondersteunt het ecologisch discours van deze partijen. Om de dominantie van het ecologische discours te kunnen begrijpen zijn twee spelregels essentieel. Ten eerste betreft het de spelregel van scheiding van natuur en landbouw. Deze zijn betrokkenen overeen gekomen in de periode dat de mogelijkheden voor het oprichten van een nationaal park onderzocht werden. Het was een voorwaarde die belangrijk was om consensus over het nationaal park te bereiken. De spelregel vindt zijn weerslag in de uiteindelijke begrenzing van het nationaal park: dat bestaat vooral uit natuurterreinen, terwijl landbouwgebieden zoveel mogelijk buiten het park zijn gehouden. Een tweede spelregel betreft de afspraak dat boeren die binnen de grenzen van het nationaal park vallen de bedrijfsvoering kunnen voortzetten tot op het moment dat hun gronden verworven zijn. De scheidingsspelregel en de voortzettingsspelregel fungeren als het ware als voorwaarden waaronder de dominantie van het ecologische discours in het arrangement mogelijk is.

Met de komst van het nationaal park in oprichting in 1996 is ook een coalitie geboren in de vorm van het overlegorgaan. Hierin zijn het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, vertegenwoordigers namens de recreatie- en landbouwsector en de kleine eigenaren, de Maatschappij van Weldadigheid en terreinbeheerders vertegenwoordigd. Als gezamenlijke visie op het nationaal park presenteert de coalitie in 1998 het BIP waarin het ecologische discours centraal staat. In dit plan overheerst duidelijk de taal van het EHS-beleid: in grote delen van het nationaal park streeft het overlegorgaan naar een begeleid natuurlijk systeem met een nadruk op grootschalige en ongestoorde processen. Het BIP is een belangrijk document dat de betrokkenen in de coalitie inhoudelijk met elkaar verbindt.

In het gebied spelen nog twee andere initiatieven die voor het nationaal park belangrijk zijn: het ROM-project Zuidoost Friesland en het project Integraal Waterbeheer Terwisscha. In het ROM-gebied wordt in de eerste periode vooral gediscussieerd over het ammoniakprobleem en gaat het nog niet heel concreet over het nationale park. In het waterproject wordt vooral veel onderzoek gedaan om de aard van de verdrogingsproblematiek in het gebied in kaart te brengen. De stuurgroep van het project kan gezien worden als een coalitie van actoren die middels een plan van aanpak met elkaar verbonden zijn. Gezamenlijk spreken zij af de verdroging in de boswachterijen Appelscha en Smilde aan te pakken. Het ecologische discours dat domineert in het overlegorgaan en het BIP is ook hier duidelijk terug te vinden. Opvallend is dat de natuurfunctie en het realiseren van de EHS in het waterproject als een gegeven wordt beschouwd. Het zijn dus spelregels die leidend zijn in het werk van de stuurgroep.

5.4.2 Periode 1999-2005

In de tweede periode blijft het overlegorgaan de belangrijkste coalitie in het gebied. Deze coalitie blijkt door de jaren heen erg stabiel. De redenen voor deze stabiliteit liggen in een aantal zaken. In de eerste plaats is brede overeenstemming over de te varen koers in het gebied. Deze is ook nog eens neergelegd in het BIP, dat fungeert als een 'masterplan' voor te nemen maatregelen. In de tweede plaats zitten de belangrijkste partijen in het gebied al een aantal jaren met elkaar om de tafel. Ze zijn door het werken aan en overeenstemmen met het BIP in de loop der jaren een coalitie geworden die ook inhoudelijke ideeën deelt over het

beheer en de inrichting van het nationale park. In die ideeën domineert het ecologische discours.

Als binnen het ROM-project de partijen in 1999 een convenant ondertekenen is dit het moment dat een nieuwe coalitie met als werkgebied het Friese gedeelte van het nationaal park haar intrede doet, namelijk de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. De commissie bestaat uit gemeenten, het waterschap, landbouw, terreinbeheerders, milieugroepen en dorpsbelangen. Oosterwolde-Elsloo-Appelscha is een van de deelgebieden in het overkoepelend ROM-project Zuidoost Friesland. In het project wordt de EHS voor het Friese gedeelte van het park begrensd. Belangrijk is vooral het begrenzen en realiseren van zo'n 250 tot 300 hectare nieuwe natuur. Binnen het project is het discours van integratie van verschillende functies dominant, evenals het participatieve sturingsdiscours. Een belangrijke spelregel is dat besluitvorming op basis van consensus plaatsvindt.

De ROM gebiedscoalitie voor het Friese deel van het nationaal park bestaat naast de coalitie van het overlegorgaan. Formeel gezien is geen sprake van een hiërarchische relatie, maar in de praktijk ligt de verhouding tussen beide coalities anders. Het BIP wordt ervaren als een kader waar het ROM project in de begrenzing rekening mee moet houden. Dat is een belangrijke reden waarom boeren uiteindelijk hun verzet tegen het begrenzen en realiseren van de EHS staken. Het BIP is daarmee dus niet alleen een belangrijk document waarin zich het ecologische discours manifesteert. Tegelijkertijd blijkt het een spelregel die de leden in de gebiedscommissie in acht nemen in de begrenzing van de EHS voor het Friese gedeelte van het nationale park. De begrenzing en realisatie van de EHS in dit gedeelte wordt naast deze spelregel van het BIP ook vergemakkelijkt door het bestaan van het plan van aanpak voor het gehele ROM-gebied Zuidoost Friesland gereed is. Het is het startsein van het uitwerken van de EHS-opgave in het gebied Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. Het lijkt erop dat het verzet vanuit de landbouw voor het realiseren van de EHS na het verschijnen van het plan van aanpak en met het BIP als belangrijke leidraad wegebt.

Er tekent zich nog een derde coalitie af. Het gaat om een samenwerking tussen partijen die werken aan natuurontwikkeling in de vorm van herstel van de beekdalen. Het creëren van natuurlijke processen en het ecologisch discours is voor hen leidend. Betrokkenen zijn de terreinbeheerders Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, het Waterschap Reest en Wieden en DLG. Zij brengen ieder hun eigen hulpbronnen in om gezamenlijk de natuurfunctie van het gebied te herstellen (grondeigendom, financiën, expertise over verwerving).

Ook de coalitie in het project Integraal Waterbeheer Terwisscha blijft bestaan. Net als in de eerste periode staat het project erg in het teken van onderzoek. In de tweede periode gaat dat een stap verder. Men gaat namelijk op zoek naar alternatieven voor de waterwinlocatie in Terwisscha. De bestaande beleidskaders, te weten het BIP van het overlegorgaan en het werk van de ROM-gebiedscommissie zijn belangrijke spelregels voor de stuurgroep. Verder dan onderzoek komt het in deze periode echter niet. Landbouwvertegenwoordigers blijken krachtig genoeg om dit te verhinderen en bestuurders pakken het onderwerp niet zichtbaar op.

5.4.3 Periode 2005-2007

In de voorgaande periode blijft het ecologisch discours dominant. In de laatste periode, echter, zijn er discursief gezien een aantal interessante, tegengestelde ontwikkelingen gaande. In de eerste plaats bevestigen de (op handen zijnde) aanwijzing van grote delen van het park als SBZ onder de Vogel- en Habitatrichtlijn het ecologische discours. In de nabije toekomst kan dit ertoe leiden dat de voortzettingspelregel onder druk komt te staan. Tegelijkertijd en in de tweede plaats daagt een groep omwonenden en gebruikers dit discours

uit. Zij vraagt aandacht voor een bredere opvatting van natuur dan die de partijen in het overlegorgaan zijn overeengekomen. In eerste instantie krijgen zij maar moeilijk toegang tot het arrangement. Meepraten en beslissen over natuur in het park blijft vooral voorbehouden aan de leden van het overlegorgaan en de terreinbeheerders in het bijzonder. Ondanks dat zij niet over geld en grond bezitten zijn zij in staat de kwestie van het kappen van zogenaamde exoten en daarmee een breder natuurdiscours op de agenda te zetten. Zij kunnen de nodige media-aandacht mobiliseren en stellen zich actief op tijdens streekbijeenkomsten.

Ondanks deze dynamiek wordt de stabiliteit van het arrangement niet echt aangetast. Het ecologische discours blijft dominant in het overlegorgaan. Ook in de andere coalities blijft het BIP en het daaraan gekoppelde ecologische discours een belangrijk kader voor de werkzaamheden. Daarnaast ontstaan zelfs initiatieven om in de Oude Willem nu echt werk te maken van het realiseren van een natuurgebied waarin ecologische principes de discussie overheersen. De twee provincies trekken gezamenlijk op en lijken in de nabije toekomst de jarenlange discussie over de Oude Willem ten einde te willen brengen.

Interessant is ook dat een Europese spelregel, namelijk de Habitatrichtlijn, aanleiding is voor het formeren van een coalitie van onder andere de gemeente Ooststellingwerf en de provincie Friesland. Het idee dat Appelscha op slot gaat door de aanwijzing van een deel van de gemeente als Habitatrichtlijngebied zorgt voor het ontwikkelen van een bestuursovereenkomst over mogelijke recreatieve ontwikkelingen in het gebied.

6 EHS in De Venen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleidsproces rond de realisatie van de EHS in het project De Venen centraal. Het project De Venen is in 1992 van start gegaan en heeft zijn oorsprong in de Nadere Uitwerking Groene Hart (1991) en het (ontwerp) Structuurschema Groene Ruimte (1993). Een van de doelen van het project is om 3.500 ha nieuwe natuur te realiseren. In dit hoofdstuk analyseren we het beleidsproces dat zich sinds 1992 heeft afgespeeld rond de realisatie van deze nieuwe natuur. Vanwege de grote omvang van het gebied De Venen en de grote hoeveelheid deelprojecten, concentreren we ons in dit hoofdstuk vooral op de gemeente De Ronde Venen.

De volgende paragraaf bevat een beknopte beschrijving van het gebied De Venen en gaat in op de achtergrond van het project De Venen. Paragraaf 6.3 beschrijft de belangrijkste inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen in het beleidsproces rond project De Venen in de periode 1992-2007. Paragraaf 6.4 zoomt vervolgens in op de ontwikkelingen binnen een aantal deelprojecten. In paragraaf 6.5 analyseren we de dynamiek in De Venen in termen van (veranderingen in) actoren (en coalities), hulpbronnen, spelregels en discoursen.

6.2 Het gebied De Venen

Gebiedsbeschrijving

Het project De Venen omvat een gebied van 32.000 ha in het centrum van het Groene Hart van de Randstad. Het betreft de Nieuwkoopse en Vinkeveense Plassen met de omliggende polders en landbouwgebieden. Het gebied beslaat delen van de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en de gemeenten Abcoude, Bodegraven, Breukelen, Nieuwkoop, De Ronde Venen en Woerden. De Venen wordt begrensd door de Amstel in het westen, de Oude Rijn in het zuiden, de A2 in het oosten en de A9 in het noorden (zie kaart 6.1) (Van Biezen, 2004; Programmateam De Venen, 2007). Zoals gezegd concentreren we ons in dit hoofdstuk op de ontwikkelingen binnen de gemeente De Ronde Venen (het gebied rond de kernen Mijdrecht, Wilnis en Vinkeveen).

Gezichtsbepalend voor het gebied De Venen zijn de natuurgebieden Nieuwkoopse Plassen, Vinkeveense Plassen en Botshol. Ook de belangrijkste gebruiksfuncties, landbouw en (water)recreatie, zijn beeldbepalend voor het landschap in De Venen.

Vanwege de grote natuurwaarden in De Venen heeft het ministerie van LNV delen van het gebied aangewezen als kerngebied binnen de EHS. De grote laagveenmoerassen Nieuwkoopse Plassen, Vinkeveense Plassen en Botshol behoren tot de belangrijkste in hun soort in Europa. Ze worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid: open water, rietvegetaties, struwelen (struikenbossen) en moerasbos. Er komen veel zeldzame plant- en diersoorten voor. De Nieuwkoopse Plassen zijn bovendien broed- of overwinteringsgebied voor veel vogelsoorten. Verder is de veenweidenatuur van belang: weidevogels, gevarieerde sloot- en oevervegetaties, amfibieën en kleine zoogdieren (Stuurgroep De Venen, 1998).

De landbouw in het gebied bestaat hoofdzakelijk uit melkveehouderij. Op een aantal plaatsen komt geconcentreerd glastuinbouw voor. Intensieve veehouderij, akkerbouw, volleggronstuinbouw en rietteelt zijn beperkt aanwezig (Van de Wolfshaar *et al.*, 1994). De recreatie concentreert zich rond de Nieuwkoopse en Vinkeveense Plassen.



Kaart 6.1: Het gebied De Venen in 2020 (Programmateam De Venen, 2007)

De problematiek in het gebied De Venen is complex. Het gebied kent grote belangentegenstellingen. Enerzijds staan de bijzondere natuurwaarden van het gebied onder druk door de milieubelasting vanuit de landbouw (verzuring, verdroging), de recreatie (vervuiling, verstoring) en door de toegenomen vraag naar ruimte voor woningbouw en bedrijventerreinen. Anderzijds betekenen maatregelen ten behoeve van natuur en milieu vaak een beperking van de mogelijkheden voor andere economische functies. Zo vraagt de natuurfunctie om een vernatting van het gebied, terwijl voor het voortbestaan van de landbouw een zekere mate van drooglegging cruciaal is. Als gevolg van de toegenomen internationale concurrentie staat de landbouw in De Venen toch al onder druk. Vooral kleinere veehouderijbedrijven zonder uitbreidingsmogelijkheden hebben het moeilijk (Van den Berg *et al.*, 2004). Tegen de achtergrond van deze complexe problematiek starten rijk en provincies begin jaren '90 het project De Venen.

Achtergrond van het project De Venen

Het project De Venen heeft zijn oorsprong in zowel de Nadere Uitwerking Groene Hart van 1991 als in het (ontwerp) Structuurschema Groene Ruimte van 1993. De Nadere Uitwerking Groene Hart (NUGH) is een concretisering van de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening en het eerste Nationaal Milieubeleidsplan. De NUGH is het resultaat van een samenwerkingsverband tussen de Rijksplanologische Dienst (VROM), de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht en de ministeries van LNV en VenW en valt samen met het ROM-project Groene Hart (Lingbeek, 1998, Goverde *et al.*, 1997). Deze partijen hebben in de NUGH een ontwikkelingsvisie op het Groene Hart geformuleerd en afspraken gemaakt over de realisatie daarvan. Zo constateren ze dat de landbouw niet in staat zal zijn de verstedelijkingsdruk te keren en dat het belang van natuur, landschap en recreatie in het Groene Hart groter moet worden (Cörvers, 2001).

Om deze ontwikkelingsvisie handen en voeten te geven is een aantal projecten vastgelegd, waaronder het project De Venen. Doel van dit project is om een kerngebied voor natuur- en recreatieontwikkeling te realiseren. Een stuurgroep zal, onder de verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht, een actieplan opstellen (Lingbeek, 1998).

In de tussentijd komt het (ontwerp) Structuurschema Groene Ruimte (SGR) tot stand. Hierin worden 16 strategische groenprojecten aangewezen, gericht op het realiseren van de grootste natuurontwikkelingsgebieden uit de EHS en grote groengebieden in de Randstad. Eén van de 16 projecten is het strategisch groenproject natuurontwikkeling Nieuwkoop-Vinkeveen, dat als onderdeel van het project De Venen moet worden uitgewerkt. Het SGR bevat voor elk strategisch groenproject een gebiedsperspectief, dat richtinggevend is voor de inzet van instrumenten door de rijksoverheid en voor de uitwerking door de verantwoordelijke provincies. Voor een snelle uitvoering van de strategische groenprojecten zijn extra financiële middelen beschikbaar voor landinrichting en grondverwerving. Voor het strategisch groenproject Nieuwkoop-Vinkeveen geldt volgens het SGR een taakstelling van 3.500 ha nieuwe natuur (Goverde *et al.*, 1997; Programmeerteam De Venen, 2006). Doel is hier het realiseren van een ecologische verbinding tussen de Vinkeveense en Nieuwkoopse Plassen.

De taakstelling van 3.500 ha nieuwe natuur is opgebouwd uit 1.646 ha al begrensde reservaatgebied (1^e fase Relatienota), 135 ha al begrensde natuurontwikkelingsprojecten en 1.735 ha nieuw te begrenzen natuur (zie tabel 6.1). De 1.735 ha nieuw te begrenzen natuur bestaat uit 430 ha reservaatgebied (2^e fase Relatienota), 1.215 ha natuurontwikkelingsgebied en 90 ha ecologische verbindingzones. Bestaande natuurgebieden in het gebied De Venen zijn: Vinkeveense Plassen (circa 1.500 ha), Nieuwkoopse Plassen (circa 1.650 ha) en Botshol (190 ha) (Stuurgroep De Venen, 1998).

Tabel 6.1: Taakstelling Strategisch Groenproject De Venen

<i>Beleidscategorie</i>	<i>Gebied De Venen</i>	<i>Gemeente De Ronde Venen</i>
Begrensd reservaatgebied 1 ^e fase Relatienota	1.646 ha	587 ha
Begrensde natuurontwikkelingsprojecten	135 ha	0 ha
Te begrenzen reservaatgebied 2 ^e fase Relatienota	430 ha	430 ha
Te begrenzen natuurontwikkelingsgebied	1.215 ha	1.095 ha
Te begrenzen ecologische verbindingzones	90 ha	± 25 ha
Totaal	3.516 ha	2.137 ha

Een aanzienlijk deel van de taakstelling (2.137 ha) ligt op het grondgebied van de gemeente De Ronde Venen (zie tabel 6.1).

6.3 Het beleidsproces in De Venen (1992-2007)

6.3.1 Een moeizame start

Zoals in de Nadere Uitwerking Groene Hart (NUGH) is afgesproken werken de partijen in het gebied De Venen vanaf 1992 intensief samen aan een gezamenlijk plan van aanpak. Doel is het verbinden van de natuurgebieden Nieuwkoopse Plassen en Vinkeveense Plassen door het realiseren van ruim 3.500 ha nieuwe natuur. Daarvan moet 2.137 ha gerealiseerd worden in de gemeente De Ronde Venen (zie tabel 6.1) (Lingbeek, 1998, Stuurgroep De Venen, 1998). In april 1992 worden een stuurgroep en een projectgroep geïnstalleerd voor project De Venen. In de stuurgroep zijn alleen overheden vertegenwoordigd: rijksoverheid (de ministeries van LNV, VROM en VenW), drie provincies (Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland), elf gemeenten (Abcoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, Breukelen, De Ronde Venen, Harmelen, Nieuwkoop, Liemeer, Ouder-Amstel, Ter Aar en Woerden) en vier waterschappen (hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, hoogheemraadschap van Rijnland en waterschap De Oude Rijnstromen). Voorzitter van de stuurgroep is de gedeputeerde voor landbouw, natuur en milieu van de provincie Utrecht. Belangrijkste taak voor de stuurgroep is een breed gedragen plan van aanpak voor De Venen op te stellen (Lingbeek, 1998, Stuurgroep De Venen, 1998).

De stuurgroep wordt geadviseerd door een projectgroep. Deze projectgroep bereidt ook de besluiten van de stuurgroep voor. In de projectgroep zitten behalve ambtelijke vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten ook vertegenwoordigers vanuit de recreatiesector, de landbouwsector en natuur- en milieuorganisaties. De provincie Utrecht levert de voorzitter (Lingbeek, 1998).

Vlak voordat het project De Venen van start gaat, begin 1992, publiceert de gemeente De Ronde Venen een eigen Landschapsbeleidsplan. Belangrijk onderdeel van dit plan is het realiseren van de EHS conform het nationale Natuurbeleidsplan van 1990. Het plan legt een claim van 2.500 ha nieuwe natuur op het grondgebied van de gemeente. Dat is bijna 400 ha meer dan de NUGH taakstelling. Bovendien verschijnt in april 1992 (een week na het instellen van de stuurgroep De Venen) een plan van Natuurmonumenten voor het gebied De Venen, getiteld 'De Nieuwe Venen'. De essentie van dit plan is het tegengaan van de verdroging van de plassen in het gebied De Venen door de realisatie van circa 6.000 ha nieuwe natuur in het gebied (bijna 2.500 ha meer dan de NUGH taakstelling).

Het plan van Natuurmonumenten zorgt voor veel onrust in de streek, vooral door de gedetailleerde uitwerking (met kaarten en 'vergezichten') en het grote aantal voorgestelde hectares nieuwe natuur. Gevolg is dat het project De Venen – en het Landschapsbeleidsplan van de gemeente De Ronde Venen – in de periode hierna door bewoners en grondgebruikers in het gebied vooral geassocieerd wordt met het plan van Natuurmonumenten (Goverde *et al.*, 1997). Van maatschappelijk draagvlak voor project De Venen is dan ook geen sprake. Een betrokkene van de gemeente De Ronde Venen vertelt: *"Het plan van Natuurmonumenten, 'De Nieuwe Venen', wekte zo'n weerstand op dat het Landschapsbeleidsplan in de la belandde, maar ook de start van het project De Venen mislukte in wezen."* Een vertegenwoordiger van de natuurvereniging De Groene Venen zegt over het plan van Natuurmonumenten: *"Dat was natuurlijk niet slim, als je dat doet over andermans gebied. Dan krijg je gewoon ruzie."*

Ondertussen praten de partijen in de stuurgroep en projectgroep door over het plan van aanpak voor De Venen. Om te inventariseren welke ideeën en wensen er in het gebied leven vanuit het perspectief van natuur, recreatie en landbouw functioneren vanaf november 1992 drie werkgroepen onder de projectgroep. In deze drie sectoraal opgezette werkgroepen zitten vertegenwoordigers vanuit respectievelijk natuur- en milieuorganisaties (werkgroep natuur), recreatieschappen (werkgroep recreatie) en landbouworganisaties (werkgroep landbouw). Begin 1994 leveren de drie werkgroepen hun rapporten op (Lingbeek, 1998). Deze zijn, zoals te verwachten was, op onderdelen strijdig met elkaar.

Zo constateert de werkgroep natuur in het rapport 'Natuur in De Venen' dat om een natuurkerngebied met goed functionerende ecosystemen te ontwikkelen, vergroting van het areaal natuurgebied nodig is. De werkgroep gaat daarbij uit van 3.326 ha nieuw te begrenzen natuur (2^e fase reservaat- en natuurontwikkelingsgebied). Dat is bijna 1.600 ha meer dan het aantal ha dat in de NUGH genoemd wordt (1.735 ha) (Van Arkel, 1994).

In het rapport 'Recreatie... natuurlijk' stelt de werkgroep recreatie vast dat natuurontwikkeling de belangrijkste ontwikkeling in het gebied is en dat deze ook in toeristisch-recreatieve zin een belangrijke betekenis dient te vervullen (Lingbeek, 1998).

De werkgroep landbouw constateert in het rapport 'Landbouw in De Venen, ja natuurlijk!!' dat duurzame landbouw in het gebied weliswaar mogelijk is, maar dat het *"volstrekt onaanvaardbaar"* is dat meer dan de geplande 3.500 ha (waarvan 1.735 ha nieuwe natuur) aan de landbouw wordt onttrokken voor natuurontwikkeling (Van de Wolfshaar *et al.*, 1994).

In de loop van 1994 wordt een kerngroep ingesteld met de lastige taak om op basis van de onderling strijdige werkgroeppapporten en een aantal externe onderzoeken een integraal plan van aanpak te maken. De kerngroep is samengesteld uit ambtenaren van LNV, de provincies en de toenmalige landinrichtingsdienst. De oorspronkelijke planning om het plan in september 1995 ter inspraak te brengen en in de gemeenteraden te bespreken blijkt al snel te ambitieus. De vaststelling van het plan van aanpak wordt dan ook herhaaldelijk uitgesteld. De opbouw van een projectorganisatie en het bereiken van consensus in de stuurgroep kosten veel tijd. Het blijkt erg moeilijk om het eens te worden over een integraal perspectief voor het gebied. Vooral het grootschalige karakter van de gewenste natuurontwikkeling (3.500 ha) staat ter discussie (Lingbeek, 1998). Een vertegenwoordiger van de natuurvereniging De Groene Venen herinnert zich het volgende over deze beginjaren van het project De Venen: *"Het aantal partijen dat meepraatte was veel te groot. Als je de notulen las, dan was het constant elkaar beschieten vanuit loopgraven en een soort van Poolse Landdag."* Hij vervolgt: *"Er was er altijd wel eentje die ergens tegen was. En daardoor gebeurde er niks."*

6.3.2 Naar een gezamenlijk Plan van Aanpak

Na de Statenverkiezingen van 1995 treedt in de provincie Utrecht een nieuwe gedeputeerde voor natuur en landschap aan (Robbertsen). Hij constateert al snel dat het project De Venen onvoldoende draagvlak heeft bij de betrokken partijen. Bovendien vindt hij dat op dat moment in de planvorming voor De Venen te veel de nadruk ligt op natuur- en landschapsontwikkeling. Vooral de landbouw krijgt in de planvorming te weinig aandacht, terwijl dit de primaire economische functie is in het gebied. Om tot een breed gedragen en uitvoerbaar plan van aanpak te kunnen komen zorgt gedeputeerde Robbertsen voor een uitbreiding van de stuurgroep met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (GLTO, WLTO, Stichtse Milieufederatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, ANWB en HISWA-vereniging). Projectgroep en kerngroep worden vervangen door een redactiecommissie met een brede vertegenwoordiging vanuit de stuurgroep (LNV, gemeenten, landbouw-, recreatie- en natuur- en milieuorganisaties) (Lingbeek, 1998).

De ingreep van gedeputeerde Robbertsen heeft uiteindelijk effect. Na bijna drie jaar onderhandelen komt een compromis tot stand met de landbouwsector in het gebied. Een betrokkene van de provincie Utrecht zegt hierover: *“Toen is er een meer integrale aanpak gekozen waarin een ‘koppeldeal’ werd gesloten: de landbouwstructuur werd verbeterd en de natuuropgave werd weggezet.”*

In de zomer van 1998 stelt de stuurgroep het definitieve Plan van Aanpak De Venen (Plan De Venen) vast. Begin 1999 ondertekenen alle betrokken partijen (rijk, provincies, gemeenten waterschappen en vertegenwoordigers vanuit landbouw, recreatie en natuur) het Convenant De Venen. Daarmee committeren ze zich aan de uitvoering van Plan De Venen. De doelstelling voor het project De Venen is in het plan als volgt verwoord: *Het tot stand brengen van een samenhangend gebied voor natuur- en recreatieontwikkeling, waarbij in de blijvende landbouwgebieden wordt gestreefd naar handhaving en verdere versterking van een duurzame landbouw, en het bereiken van een water- en milieukwaliteit behorend bij de aanwezige of te realiseren functies* (Van Biezen, 2004).

Centraal in het plan staat een functiekaart met de toekomstvisie voor De Venen in 2020 (zie kaart 6.1). Het gebied is verdeeld in:

- agrarisch ontwikkelingsgebied (in de gemeente De Ronde Venen gaat het om de droogmakerijen ten zuiden en westen van Mijdrecht);
- gebieden met een verbrede landbouwdoelstelling (Gagel Donkereind, ten zuiden van Vinkeveen);
- gebieden met bestaande en toekomstige natuurfunctie (het oostelijk deel van Groot Mijdrecht Noord, Botshol en de Vinkeveense Plassen ten noordoosten van Vinkeveen, en de Demmerikse polder ten oosten van Vinkeveen);
- gebieden met recreatie als nevenfunctie (Vinkeveense Plassen);
- (toekomstig) stedelijk gebied (Vinkeveen, Wilnis en Mijdrecht);
- Parklandschap Groot Mijdrecht-Zuid (tussen Mijdrecht en Vinkeveen): hier zal volgens het Plan De Venen een voor dagrecreanten goed toegankelijk ‘parklandschap’ komen met een afwisseling van natuur, bos en waterpartijen (Stuurgroep De Venen, 1998).

Op de functiekaart is te zien dat de ecologische verbinding tussen Nieuwkoopse Plassen en de Vinkeveense Plassen via twee ‘bogen’ loopt: (a) de ‘westboog’ (langs de Kromme Mijdrecht en de Amstel, via Noordse Buurt, De Hoef en Amstelhoek) en (b) de ‘oostboog’ (door de polders Wilnis-Veldzijde en Groot Wilnis-Vinkeveen) (zie kaart 6.1). Een betrokkene vanuit de natuurvereniging De Groene Venen plaatst hier een kritische kanttekening bij: *“Ik heb het idee dat ze dat echt achter de tekentafel gedaan hebben. Want ze hebben kennelijk nooit bij die ‘westboog’ gekeken. Daar kom je helemaal niet langs, dat is zo smal. En daar zit allemaal tuinbouw, die koop je zomaar niet uit. Terwijl hier in Demmerik en in Donkereind (de oostkant), dat was wel te doen geweest. Maar toen hebben ze geluisterd naar LTO en hebben ze gezegd: ‘Dan maken we de oostkant maar een beetje smaller en dan gaan we ook een westboog ontwikkelen’.”*

Verder zijn in Plan De Venen de maatregelen en projecten aangegeven die nodig zijn om de doelstelling te realiseren in 15 à 20 jaar. Het gaat om maatregelen ten aanzien van landbouw, recreatie, natuur, waterhuishouding, milieu en leefbaarheid. Uitgegaan wordt van een budget van €226 miljoen. Voor ruim €150 miljoen daarvan is dekking voorzien uit rijks- en provinciale middelen (Van Biezen, 2004).

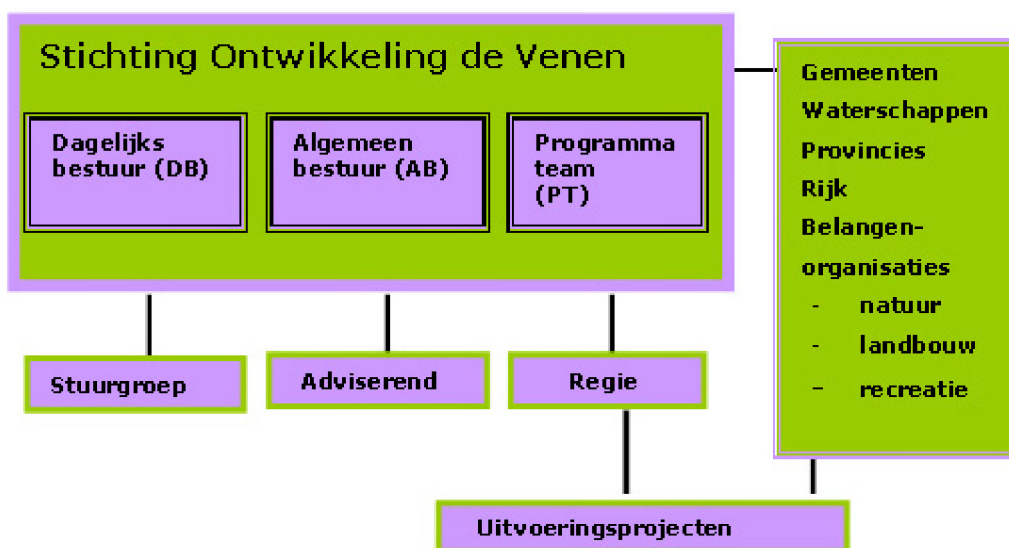
Ten slotte is aangegeven voor welke deelgebieden het Plan De Venen nog nader uitgewerkt moet worden. Het gaat om de drie deelgebieden Nieuwkoop-Zegveld (gemeente Nieuwkoop), Gagel Donkereind (ten zuiden van Vinkeveen) en het westelijk deel van Groot Mijdrecht Noord. Over de inrichting van deze deelgebieden zijn de partijen in de stuurgroep het nog niet eens

geworden. Hier worden gebiedscommissies ingesteld om nadere keuzes te maken over functietoekenning en inrichtingsmaatregelen. Bovendien wordt een commissie Landbouw ingesteld die tot taak krijgt om de landbouwkundig gewenste maatregelen verder uit te werken.

In oktober 2000 stelt het Algemeen Bestuur De Venen (zie hierna) de door de drie gebiedscommissies en de commissie Landbouw uitgewerkte plannen vast (Van Biezen, 2004). Na acht jaar onderhandelen is de planvorming daarmee afgerond en kunnen de gebiedspartijen met de uitvoering aan de slag.

6.3.3 Uitvoering van het Plan De Venen

Voor de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen richten de partijen in het gebied de Stichting Ontwikkeling De Venen op. Deze kent een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een projectbureau (zie figuur 6.1). Het Algemeen Bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van alle betrokken partners (zie hieronder) en houdt toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen. Het projectbureau coördineert en regisseert de integrale uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen en bewaakt de samenhang tussen de verschillende activiteiten. Het Dagelijks Bestuur is samengesteld uit leden van het Algemeen Bestuur en vormt de tussenschakel tussen het Algemeen Bestuur en het projectbureau (Van Biezen, 2004).



Figuur 6.1: Organisatie van de Stichting Ontwikkeling De Venen tot 2007 (Programmateam De Venen, 2007)

Aanvankelijk zijn er 27 samenwerkende partijen die op 17 februari 1999 het Plan van Aanpak De Venen ondertekenen. Door samenvoeging van de gemeente Harmelen met de gemeente Woerden vervalt één partij. Bovendien zeggen de gemeenten Ouder-Amstel (in 2003) en Alphen aan den Rijn (in 2004) hun lidmaatschap van de stichting op. De waterschappen Van Rijnland en de Oude Rijnstromen zijn in 2005 gefuseerd tot het hoogheemraadschap van Rijnland. Ook GLTO en WLTO zijn samengevoegd en heten nu LTO Noord (Programmateam De Venen, 2006). De overgebleven 22 partijen zijn:

- drie ministeries: VROM, LNV en VenW;
- drie provincies: Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland;

- acht gemeenten: Abcoude, Bodegraven, Breukelen, Liemeer, Nieuwkoop, De Ronde Venen, Ter Aar en Woerden;
- drie waterschappen: het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, het hoogheemraadschap van Rijnland en het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden;
- vijf maatschappelijke organisaties: LTO Noord, de Utrechtse Milieufederatie, Natuurmonumenten (samen met Staatsbosbeheer), de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB en de HISWA-vereniging (Programmateam De Venen, 2006).

De uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen is opgesplitst in een groot aantal deelprojecten, die ieder worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van één van de partners. Ook de Dienst Landelijk Gebied (DLG) speelt een belangrijke rol bij de uitvoering en zorgt onder meer voor grondverwerving, kavelruil en de uitwerking van concrete inrichtingsprojecten. De stichting stelt jaarlijks een projectenlijst op. Hierin staan de projecten en werkzaamheden beschreven die in het betreffende jaar worden uitgevoerd (Programmateam De Venen, 2007).

Grootste opgave voor het gebied De Venen is grondverwerving. Een provincied medewerker legt uit: *“Er is een provinciebrede analyse gemaakt van welke natuur het best particulier ontwikkeld zou kunnen worden en welke natuur waarschijnlijk meer realisatiekansen heeft op de traditionele manier. En voor deze overwegend natte natuur is ingeschat dat dat niet zoveel kans had om via particulier beheer te ontwikkelen. Dus hier is een voorkeursstrategie voor verwerving, inrichting en beheer door traditionele terreinbeheerders.”* Het Plan De Venen en de daarna vastgestelde gebiedsuitwerkingen maken het nodig om in het gehele gebied 4.300 ha grond aan te kopen. De partijen zijn overeengekomen dat dit op vrijwillige basis moet gebeuren. Het gaat om ruim 3.500 ha voor natuur, 300 ha voor recreatie en 500 ha voor uitbreiding van agrarische bedrijven (de zogenaamde ‘grondpot’).

Halverwege de jaren negentig is DLG al begonnen met het aankopen van gronden. Aanvankelijk loopt dit goed, maar in 2003 staat de grondverwerving stil als gevolg van de ‘aankoopstop’ die eind 2002 is afgekondigd door het Ministerie van LNV. Dit ondermijnt het vertrouwen van de agrarische sector in de overheid. Wat evenmin bevorderlijk is voor het vertrouwen van de agrarische sector is dat van de ‘grondpot’ niets terecht komt. Een vertegenwoordiger van LTO vertelt: *“Uit die grondpot konden bedrijven aanspraak maken om te vergroten. (...) Maar daar is nooit iets van terecht gekomen. (...) Dan is het natuurlijk heel moeilijk om draagvlak te creëren voor plannen waar eigenlijk in de loop der jaren alleen maar over gepraat is.”*

6.3.4 Evaluatie en herijking van het Plan De Venen

In 2004 wordt de eerste periode van de uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen (1998-2004) geëvalueerd. Belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat er al het nodige tot stand is gebracht (de aankoop van gronden verloopt bijvoorbeeld volgens schema), maar dat de uitvoering wordt bemoeilijkt door een gebrek aan middelen en ‘daadkracht’ (Van den Berg *et al.*, 2004). Een medewerker van de provincie Utrecht, destijds belast met (een deel van) de evaluatie, zegt: *“Uit de evaluatie bleek dat er eigenlijk een mineurstemming was in het gebied: ‘Er gebeurt niets, er moet meer gebeuren.’ (...) In ieder geval bij een aantal direct betrokken bestuurders.”*

Ten tijde van de evaluatie is in totaal 1.435 ha grond verworven (ruim 30% van de taakstelling). De verwachting is dan dat, mits er voldoende financiële middelen beschikbaar blijven, er jaarlijks 270 ha aangekocht kan worden. Dat zou betekenen dat in 2015 de totaal benodigde hoeveelheid grond verworven is (Van Biezen, 2004). Verschillende betrokkenen zijn hier echter sceptisch over. Volgens een vertegenwoordiger van het waterschap Amstel, Gooi

en Vecht werkt het principe van vrijwilligheid verdragend: *“Het Plan De Venen is gebaseerd op het principe van vrijwillige verwerving van gronden. Dat maakt de positie van de agrariër sterk. Aan de andere kant is het de vraag of je niet een stukje slagvaardigheid mist.”* Een betrokkene van de gemeente De Ronde Venen denkt dat het voor agrariërs niet aantrekkelijk genoeg is om hun gronden te verkopen voor de agrarische waarde: *“Nog afgezien van emotie en de sociale factor is grondverwerving een groot probleem. Voor die prijs (de agrarische waarde) gaat een boer niet zo snel verkassen. Dan moeten er andere voordelen bij komen. (...) Alleen maar die prijs per hectare is niet aantrekkelijk genoeg.”*

Uit de evaluatie blijkt verder dat behalve grondverwerving ook het realiseren van een robuuster en duurzamer watersysteem, afgestemd op de verschillende functies in het gebied, een complexe opgave is. Zo is er sprake van grote belangentegenstellingen tussen landbouw, recreatie en natuur en blijkt een optimalisatie van het watersysteem veel duurder dan gedacht. Vooral de kosten voor het aanbrengen van waterscheidingen tussen gebieden met verschillende functies zijn hoog. Al met al is voor investeringen in het watersysteem (ten behoeve van bestaande functies en voor het inpassen van nieuwe natuur) naar schatting €100 miljoen nodig, terwijl hiervoor slechts €11,6 miljoen is begroot (Van Biezen, 2004).

Ook de inrichting van natuurgebieden blijkt in het gebied De Venen duurder dan oorspronkelijk begroot is. De realisatie van nieuwe natuur wordt bovendien belemmerd door de complexe waterhuishoudingsproblematiek, het niet beschikbaar zijn van rijks geld (in 2003 en 2004) en het feit dat bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast. Anno 2004 is nog nauwelijks sprake van particulier natuurbeheer in het gebied De Venen. Wel zijn er in het gebied De Venen relatief veel agrariërs die aan agrarisch natuurbeheer doen (met name weidevogelbeheer). Daarbij gaat het om gronden met een hoofdfunctie landbouw en een nevenfunctie natuur (Van Biezen, 2004).

Verder blijkt uit de evaluatie dat, om een goede uitvoering van het Plan De Venen te garanderen, er een duidelijkere rolverdeling moet komen tussen de gebiedspartners, er concretere afspraken gemaakt moeten worden over afrekenbare doelen, en er jaarlijks voldoende financiële middelen beschikbaar moeten komen (Van den Berg *et al.*, 2004).

Anno 2004 zijn er ten slotte ook enkele nieuwe opgaven voor het gebied bijgekomen. Het gaat onder andere om:

- a. de wateropgave in Groot Mijdrecht Noord (zie 6.4.3), die voortkomt uit het streekplan van de provincie Utrecht van 2005;
- b. een aanvullende natuuropgave van circa 450 ha voor de robuuste verbinding met het Vechtplassengebied ('Natte As') die voortkomt uit het Afsprakenkader Robuuste Verbindingen van rijk en provincies uit 2003;
- c. uitwerking van de 'veenweidenaanpak' volgens het principe 'functie volgt peil' die rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn overeengekomen in de Nationale Agenda Westelijke Veenweiden van juni 2004.

Deze nieuwe opgaven moeten ingebouwd worden in het nieuwe Plan van Aanpak De Venen (Stichting Ontwikkeling De Venen, 2007a).

Op basis van de evaluatie en de nieuwe opgaven voor het gebied besluiten de gebiedspartners het bestaande Plan De Venen aan te passen en aan te vullen. In april 2006 legt het Dagelijks Bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen een eerste concept voor een herijkt plan voor aan de betrokken gebiedspartners. In de maanden daarna passeren verschillende concepten de revue. Een groot pijnpunt in de onderhandelingen, vooral voor de agrarische sector, is de extra natuuropgave voor de Natte As. Volgens een verkenning van de provincie Utrecht is voor realisatie van de Natte As ongeveer 800 ha extra natuur nodig in De Venen en de Vechtstreek. Uit onderzoek van de provinciale werkgroep waterbegroting en herbegrenzing EHS van november 2005 blijkt dat 400 ha hiervan verkregen kan worden door de EHS in gebied De

Venen te herbegrenzen (Stichting Ontwikkeling De Venen, 2007a). Dit houdt in dat gereserveerde maar nog niet gerealiseerde hectares natuur op een andere plek in De Venen ingezet kunnen worden om de robuuste verbinding Venen-Vechtplassen te versterken. Het gaat concreet om 250-300 ha langs de Kromme Mijdsrecht en de Amstel (de zogenaamde 'westboog' van de verbinding Nieuwkoopse Plassen-Vinkeveense Plassen). Daarnaast is er nog 190 ha gereserveerd voor het westelijk deel van Groot Mijdsrecht Noord (zie ook 6.4.3).

Al met al betekent de herbegrenzing van de EHS een nieuwe natuuropgave van ongeveer 450 ha voor de polder Groot Wilnis-Vinkeveen. LTO en de gemeente De Ronde Venen gaan hier echter niet mee akkoord. Een betrokkene vanuit de provincie Utrecht herinnert zich: *"Toen het aankwam op besluitvorming over het Herijkt Plan van Aanpak krabbelden de landbouw en de gemeente De Ronde Venen terug. Dat vonden ze een te grote aanslag op het gebied Groot Wilnis-Vinkeveen, waar eind jaren '80 een ruilverkaveling is afgerond, en waar in 2001 een moeilijk onderhandelingsproces over nieuwe natuur is afgerond. Ze voorzagen daar grote draagvlakproblemen en die zijn toen op de rem gaan stappen."*

Uiteindelijk bereiken de partijen eind 2006 een compromis. Ze komen overeen dat voor Groot Wilnis-Vinkeveen een 'maatwerkeraanpak' ontwikkeld zal worden. Afgesproken wordt dat 'haalbaar, acceptabel en betaalbaar' procesplan te maken waarin de extra natuuropgave (teruggebracht tot 370 ha) gecombineerd wordt met de wateropgave uit de veenweidenaanpak (functie volgt peil) en de blijvende landbouw in de polder Groot Wilnis-Vinkeveen. Dit moet in samenspraak met de betrokken grondgebruikers gebeuren. Vrijwilligheid is daarbij het uitgangspunt. Een betrokkene van LTO Noord vertelt hoe dit compromis tot stand is gekomen: *"Wij hebben toen gezegd: 'Wij kunnen niet instemmen met het Herijkt Plan, met die nieuwe opgave die daar ligt.' (...) Daar wilden we alleen mee instemmen via dat procesplan dat achterin het Herijkt Plan staat. Dat is geschreven door onze beleidsmedewerker, samen met een beleidsmedewerker van de provincie. Toen hebben wij dat teruggekoppeld naar het gebied toe, met het bestuur van de LTO afdelingen Breukelen en De Ronde Venen en gezegd: 'Er ligt een nieuwe opgave daar. Wij kunnen daar niet mee instemmen. Maar via dat procesplan willen wij er aan meewerken als LTO.' Zo is dat tot stand gekomen. En als het zo van onderuit lukt, dan liggen de wortels toch bij LTO."*

Het definitieve Herijkt Plan De Venen wordt uiteindelijk op 19 december 2006 vastgesteld in een gezamenlijke vergadering van Algemeen en Dagelijks Bestuur De Venen. Tijdens diezelfde vergadering wordt een drastische beslissing genomen. De provincie Zuid-Holland laat weten in de periode 2007-2013 (de eerste periode van het ILG) geen nieuwe middelen in project De Venen te investeren. Met de komst van het ILG hebben provincies een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor het beleid in het landelijk gebied en worden ze door het rijk afgerekend op vooraf bepaalde doelen. Dat is aanleiding voor de provincie Zuid-Holland om haar doelen voor het landelijk gebied nog eens kritisch tegen het licht te houden en te besluiten om af te zien van nieuwe verplichtingen in De Venen. De provincie vindt dat er te weinig grondmobiliteit is waardoor de aanleg van nieuwe natuur, recreatieve voorzieningen en een versterking van de landbouw stagneert. De provincie komt wel de lopende verplichtingen na die voortkomen uit het Plan van Aanpak De Venen. Gedeputeerde Van der Sar zegt hierover in het AD: *"Als er de komende jaren plannen tot ontwikkeling komen of boeren grond aanbieden, dan zijn we er. Maar we gaan er niet de hele tijd ambtelijke capaciteit in stoppen om De Venen overeind te houden."* Gevolg is dat de provincie Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse gebiedspartners (gemeente Bodegraven, gemeente Nieuwkoop, gemeente Ter Aar, gemeente Liemeer en hoogheemraadschap van Rijnland) uit de Stichting Ontwikkeling De Venen stappen. Dat betekent dat de samenwerking in gebied De Venen in de eerste periode van het ILG (2007-2013) alleen met de Utrechtse partners wordt voortgezet. In de eindversie van het herijkt Plan De Venen zijn daarom alleen de ambities voor het Utrechtse deel vastgesteld (Stichting Ontwikkeling De Venen, 2007a).

In januari 2007 stellen de Gedeputeerde Staten van Utrecht het Herijkt Plan De Venen 2007 vast. Het Herijkt Plan De Venen omvat een herbevestiging van de afspraken uit 1998, aangevuld met de nieuwe opgaven en voorzien van een financieel programmeringskader. Het financieel kader is gebaseerd op het beleid voor het landelijk gebied van de provincie Utrecht (Agenda Vitaal Platteland 2007-2013). Hierin is voor gebied De Venen 90 miljoen euro gereserveerd. Het bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen stelt vast dat dit onvoldoende is om alle ambities te realiseren. Daarom worden aanvullende rijksmiddelen aangevraagd voor onder meer procesplan Groot Wilnis-Vinkeveen (Stichting Ontwikkeling De Venen, 2007a).

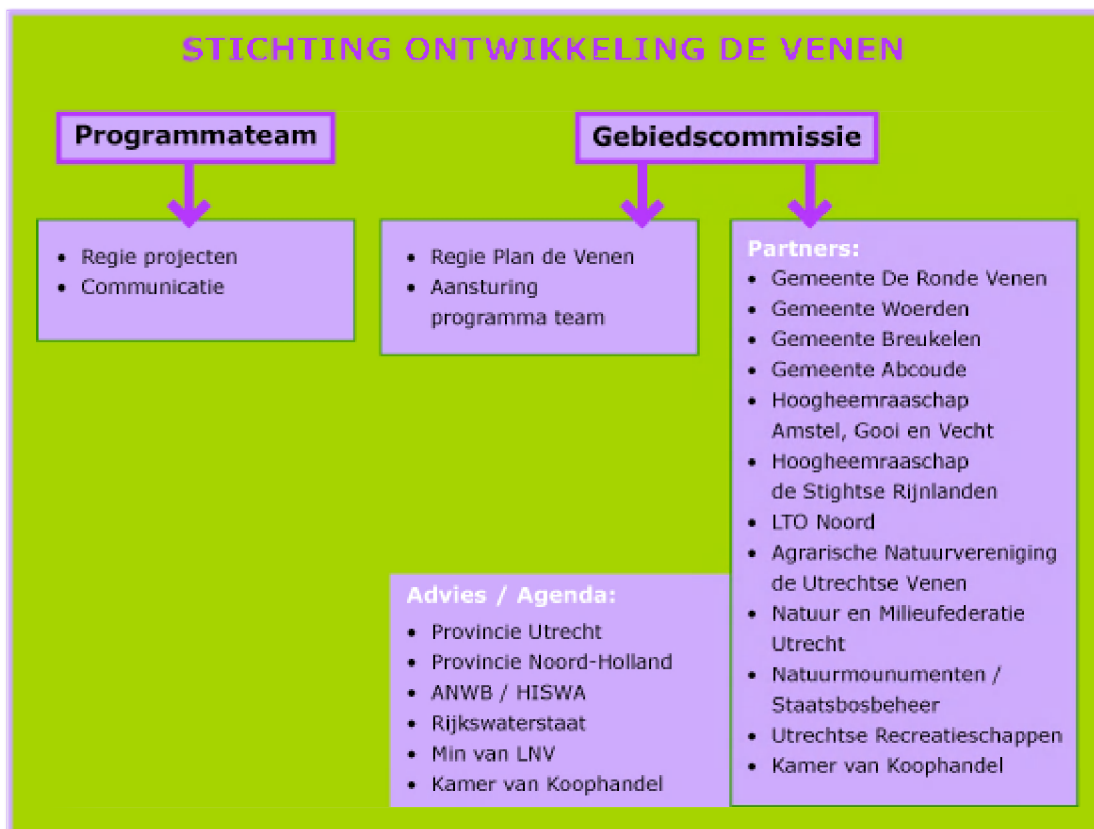
Als gevolg van alle ontwikkelingen is per 1 januari 2007 ook de projectorganisatie van De Venen opnieuw veranderd (zie figuur 6.2). Vanaf 2007 wordt niet meer gewerkt met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, maar met één gebiedscommissie. De gebiedscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van vier gemeenten (De Ronde Venen, Woerden, Breukelen en Abcoude), twee waterschappen (hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden) en zes maatschappelijke organisaties (LTO Noord, Agrarische Natuurvereniging de Utrechtse Venen, de Utrechtse Milieufederatie, de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten samen met Staatsbosbeheer, de Utrechtse Recreatieschappen en de Kamer van Koophandel) en heeft een onafhankelijke voorzitter. De ministeries van LNV en VenW (RWS), de provincie Utrecht, de ANWB en de HISWA vereniging zijn adviseur (en geen lid) van de gebiedscommissie (Van Till, 2007; Programmteam De Venen, 2007).

De gebiedscommissie heeft de provincie Utrecht als opdrachtgever en is verantwoordelijk voor de uitvoering van een gebiedsprogramma. De gebiedscommissie adviseert de provincie Utrecht over subsidiebeschikkingen, concrete projecten en andere besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het gebiedsprogramma. De commissieleden zijn verantwoordelijk voor draagvlak binnen hun eigen organisatie. De te programmeren projecten worden gekoppeld aan één of meerdere commissieleden. Besluitvorming geschiedt op basis van onderlinge consensus, met inachtneming van de adviezen door adviseurs (Van Till, 2007; Programmteam De Venen, 2007).

De gebiedscommissie wordt ondersteund door een programmteam. Het programmteam is verantwoordelijk voor:

- de secretariële ondersteuning van de gebiedscommissie, onder meer bij het opstellen van het gebiedsprogramma en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's;
- de communicatie naar de streek over beleidsdoelen en subsidiemogelijkheden;
- het stimuleren van de ontwikkeling van projecten en de samenwerking tussen partijen daarbij;
- de begeleiding bij subsidieaanvragen;
- de aansturing van DLG en BBL op het gebied van grondverwerving en kavelruil;
- het bewaken van de voortgang van projecten (tot de afgifte van de subsidiebeschikking; daarna is dit primair een verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht) (Programmteam De Venen, 2007).

Het programmteam is ondergebracht bij de provincie Utrecht. Bij het programmteam werken 6 personen (3,7 fte): 1,5 fte is afkomstig van de provincie; 2,0 fte van DLG; en er is een ingehuurd communicatieadviseur (0,2 fte). De samenwerking tussen programmteam en gebiedspartners vindt plaats via bilateraal overleg. Van de totale kosten wordt 70% gefinancierd door de provincie Utrecht, 20% door LNV, 4% door de gemeenten, 4% door de waterschappen en 2% door de overige gebiedspartijen (Van Till, 2007).



Figuur 6.2: Organisatie van de Stichting Ontwikkeling De Venen vanaf 2007 (Programmateam De Venen, 2007)

6.4 EHS in deelprojecten

Deze paragraaf zoomt in op een aantal deelprojecten van project De Venen rond de realisatie van nieuwe natuur. Het betreft de deelprojecten Parklandschap / Marickeland (6.4.1), Waverhoek (6.4.2), Groot Mijdrecht Noord (6.4.3) en Groot Wilnis-Vinkeveen (6.4.4).

6.4.1 Deelproject Parklandschap / Marickeland

In het jaar waarin project De Venen van start gaat (1992), treedt in de gemeente De Ronde Venen ook een nieuw college aan met een coalitie van CDA en een lokale partij (Ronde Venen Belangen). Om alle ontwikkelingen die dan op de gemeente afkomen (behalve de claim voor nieuwe natuur van project De Venen is er ook een toenemende ruimtevraag voor woningbouw, recreatie, bedrijvigheid en infrastructuur) in goede banen te kunnen leiden besluit het nieuwe gemeentebestuur een 'ontwikkelingsvisie' te laten ontwikkelen door bureau BVR (Riek Bakker) (Reijndorp *et al.*, 1998). De gemeente, die in 1989 is ontstaan door een fusie van Mijdrecht, Vinkeveen/Waverveen en Wilnis, is vooral op zoek naar een goede bestemming voor de polder Groot Mijdrecht-Zuid, die tussen de drie samengevoegde dorpen in ligt.

Een eerste concept 'Ontwikkelingsvisie De Ronde Venen' is in oktober 1995 klaar. Het wijkt op een aantal punten af van de doelstellingen van het project De Venen. Belangrijkste verschil betreft de ontwikkeling van de polder Groot Mijdrecht-Zuid. Waar het project De Venen uitgaat van de aanleg van een bos om verdere uitbreiding van de kernen Wilnis, Mijdrecht en Vinkeveen onmogelijk te maken, pleit de Ontwikkelingsvisie van bureau BVR voor de aanleg

van een nieuw te graven plas. Deze 'Ronde Veense plas' zou een verbindende factor tussen de drie dorpen worden en zou bovendien onderdeel van de ecologische verbindingszone kunnen worden (Reijndorp *et al.*, 1998).

Volgens betrokkenen uit het gebied is de aanleg van een plas echter geen goed idee. Een medewerker van de gemeente De Ronde Venen vertelt: *"Het waterschap (hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht) zei vrij snel: 'Daar moet je niet aan beginnen in een diepe polder. Dan verstoor je de ondergrond en neemt de kwel alleen maar toe. Dat wijzen we af.' De provincie zei ook: 'Dat kun je beter niet doen.' (...) Dus dat ging niet door. Riek Bakker kon verdwijnen, de gemeentesecretaris die haar had binnengehaald kon verdwijnen, en bijna kon ook een wethouder verdwijnen. Dat scheelde een haartje."* Anno 1997 is de gemeente De Ronde Venen dus weer terug bij af met haar plannen voor de polder Groot Mijdrecht-Zuid.

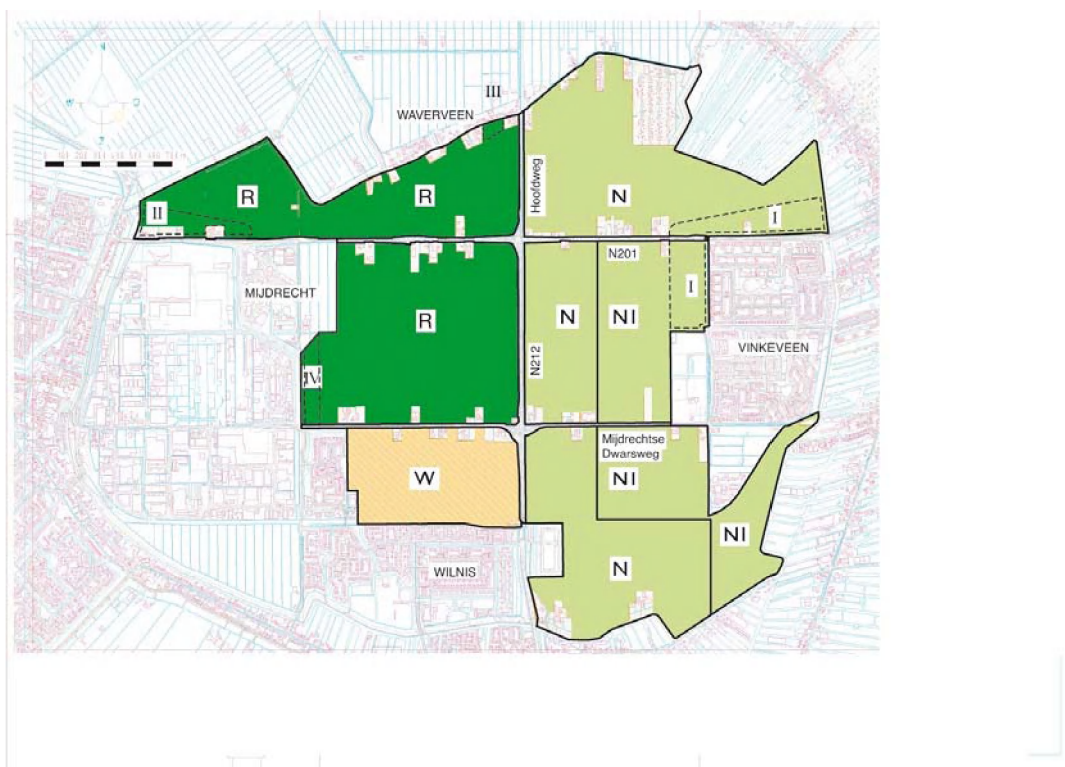
In 1997 gaat de gemeente in zee met landschapsarchitecten van bureau H+N+S uit Utrecht, dat ook in de jaren daarvoor aan het plan van Riek Bakker voor een nieuw aan te leggen plas heeft meegewerkt. Het bureau krijgt de opdracht een nieuw, integraal plan te ontwikkelen met woningbouw, recreatie, natuur en water. In de loop van 1998 is het plan 'Parklandschap' van H+N+S af. Het wordt opgenomen in de gemeentelijke ontwikkelingsvisie voor Groot Mijdrecht-Zuid van 1998.

Dan volgt een lang onderhandelingsproces tussen rijk, provincie en gemeente. De gemeentelijke plannen voor een 'Parklandschap' blijken in strijd te zijn met het rijksbeleid voor het Groene Hart. Een betrokkene van de provincie Utrecht vertelt hierover: *"De gemeente De Ronde Venen had plannen voor een uitbreiding met 1.500 woningen. Dat stond destijds ook in het Streekplan (van de provincie Utrecht). Maar toen kwam het restrictieve Groene Hart beleid (VROM) en toen mocht de gemeente niet meer uitbreiden. Toen stonden ze natuurlijk op hun achterste benen."* Tijdens de onderhandelingen die volgen komen rijk, provincie en gemeente uiteindelijk overeen dat woningbouw en natuurontwikkeling in het gebied gelijk op zullen gaan. Deze afspraak wordt begin 2005 vastgelegd in de 'Samenwerkingsovereenkomst Parklandschap' (LNV, VROM, provincie Utrecht, gemeente De Ronde Venen en Staatsbosbeheer).

In de Samenwerkingsovereenkomst Parklandschap zijn afspraken gemaakt over de realisatie van circa 950 woningen, 320 ha natuurgebied en 175 ha recreatiegebied in de polder Groot Mijdrecht-Zuid, vanaf dan 'Marickenland' genoemd, zie kaart 6.2 (Ministerie van LNV *et al.*, 2005). De gedachte is dat alle agrarische bedrijven uit het projectgebied verdwijnen. Een medewerker van de provincie Utrecht licht toe: *"Er zijn eigenlijk weinig 'sterke' boeren daar. (...) Die boeren moeten we, denk ik, gewoon uitkopen. Die zitten gewoon te wachten op de juiste prijs."* Hij vertelt verder: *"In principe is daar de afspraak dat we het aankopen en door Staatsbosbeheer laten beheren. (...) Waar we wel naar kijken, in ieder geval in het recreatiegebied, maar misschien ook wel in delen van het natuurgebied, is: kun je ook door 'zelfrealisatie' dingen bewerkstelligen. (...). Dat een boer bijvoorbeeld zijn land verkoopt en een recreatievoorziening begint. Of in het natuurgebied, dat een boer particulier natuurbeheer gaat doen. (...) Dat zijn we nu volop aan het verkennen."*

Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst is ook dat er een projectorganisatie wordt ingesteld, met een stuurgroep, projectgroep, deelprojectgroepen en procesmanager. In de stuurgroep zitten de bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeente, provincie, en (als toekomstig beheerder) Staatsbosbeheer. De projectgroep bestaat uit de procesmanager en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeente, provincie, Staatsbosbeheer, projectbureau De Venen en adviseurs. De leden van de projectgroep zijn tevens projectleiders van deelprojecten (woningbouw, grondverwerving, natuur en recreatie) (Ministerie van LNV *et al.*, 2005).

Verder zijn de partijen in de Samenwerkingsovereenkomst Parklandschap overeengekomen dat de gemeente De Ronde Venen de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) zal vestigen op het hele plangebied. Dat betekent dat de bewoners en grondgebruikers die hun woning, bedrijf of grond willen verkopen dit als eerste aan de gemeente moeten aanbieden. Tijdens een raadsvergadering eind januari 2006 besluit het gemeentebestuur van De Ronde Venen hier echter van af te zien. Een medewerker van de provincie Utrecht vertelt hierover: *“Eén van de onderdelen van de afspraken was dat de gemeente de Wet voorkeursrecht zou vestigen op het gebied, dus ook voor het natuur- en het recreatiedeel. Daar is ontzettend veel weerstand op gekomen vanuit de boeren. Dat is een issue geworden in de gemeenteraadsverkiezingsstrijd. En partijen hebben het uiteindelijk niet aangedurfd om de Wvg te vestigen omdat ze in die verkiezingsstrijd zaten.”* Een LTO bestuurder herinnert zich: *“Toen heb ik, onder andere, de gemeenteraadsleden en de fracties zo kunnen bepraten dat ze niet instemden met de Wvg. Dat is een hele strijd geweest. Het was de eerste natuurclaim in Nederland waar een Wvg op gelegd zou worden. En dat was voor ons als LTO een heel heikel punt. Als dat doorgegaan zou zijn, dan zou dat een precedent scheppen voor andere gebieden.”*



Kaart 6.2: Plankaart Marickenland (Gemeente De Ronde Venen, 2007)

Omdat de gemeente De Ronde Venen hiermee de afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst niet nakomt, besluiten de betrokken partners de lopende werkzaamheden in project Marickenland op te schorten (Gemeente De Ronde Venen, 2007). De medewerker van de provincie Utrecht zegt hierover: *“Toen was er dus een impasse omdat de gemeente haar deel van de afspraak niet hard kon maken. Uiteindelijk hebben we dat opgelost door te zeggen: dan gaan we in een nieuw bestemmingsplan de natuur en de recreatie positief bestemmen; en dan gaan we het huidige gebruik als ‘overgangsrecht’ bestemmen.”*

In het voorjaar van 2006 zijn VROM, LNV, de provincie Utrecht en de gemeente De Ronde Venen overeengekomen dat de gemeente binnen 2 jaar het bestemmingsplan wijzigt om de natuur-, recreatie- en woonbestemming van Marickenland vast te leggen. Hiermee is een einde gekomen aan de impasse en is de realisatie van de plannen voor Marickenland, inclusief 320 ha nieuwe natuur, weer een stap dichterbij gekomen.

Grootste uitdaging is nu vooral de grondverwerving. Hiertoe heeft de stuurgroep Marickenland een nieuw aankoopplan voorgesteld. Doel van het plan is om vóór 2012 met alle grondeigenaren afspraken te maken over de vrijwillige verkoop van gronden op basis van volledige schadeloosstelling. Daarnaast stelt de stuurgroep voor om, indien nodig, vanaf 2012 de voorbereiding voor onteigening te starten. Begin 2008 is overigens nog niet duidelijk of het plan wordt goedgekeurd. Onder meer de gemeenteraad van De Ronde Venen moet zich hierover nog uitspreken (kaart 6.2).

6.4.2 Deelproject Waverhoek

Als de partijen in 2000 uitonderhandeld zijn over Plan De Venen en de nadere uitwerking daarvan in drie deelgebieden, willen ze meteen aan de slag. Het eerste project dat opgepakt wordt, is het natuurontwikkelingsproject Waverhoek, in het oostelijk deel van de polder Groot Mijdrecht Noord. Het oorspronkelijke plan voor dit project dateert al van 1994. Al snel na de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen kan de Dienst Landelijk Gebied (DLG) er een groot aaneengesloten gebied aankopen, grenzend aan het bestaande natuurgebied Botshol. Het is de bedoeling hier circa 60 hectare voormalig boerenland om te vormen tot 'natte' natuur (open water, rietlanden en graslanden). De grond wordt daartoe overgedragen aan Natuurmonumenten (Programmateam De Venen, 2007). Een betrokkene van de gemeente De Ronde Venen vertelt hoe de grondaankoop tot stand is gekomen: *"Die 60 ha was van een boer, die flink wat grond had. Tevens was hij in die tijd wethouder hier. Hij wist van al die natuurplannen af, hij zat zelf ook in de stuurgroep De Venen. Hij heeft, als gebaar, gezegd: ik heb die grond niet nodig en het ligt in die zone. Ik verkoop het aan het rijk. Zo is het gegaan."*

Het Dagelijks Bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen (deze vervangt in 2001 de stuurgroep De Venen, zie 6.3.3) geeft DLG de opdracht om te zorgen voor de planvorming voor en de uitvoering van het natuurontwikkelingsproject Waverhoek. DLG stelt hiertoe een projectgroep en een klankbordgroep samen. De projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van DLG, de provincie Utrecht, Natuurmonumenten, hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en gemeente De Ronde Venen. De klankbordgroep bestaat uit agrariërs, bewoners en vertegenwoordigers van de Vereniging De Leefbare Venen. Ook hier blijkt de realisatie van nieuwe natuur gevoelig te liggen: in december 2000 stappen 4 van de 7 leden uit de klankbordgroep omdat zij het oneens zijn met de plannen voor Waverhoek (Programmateam De Venen, 2007).

In het voorjaar van 2001 begint de projectgroep met het opstellen van een schetsontwerp voor Waverhoek. De projectgroep presenteert het schetsontwerp in juni 2001 tijdens een inloopbijeenkomst aan de streek. Er blijken veel vragen te zijn. Veel bezoekers hebben grote zorg over de mogelijkheid van wateroverlast in de omgeving. Voor de ontwikkeling van de gewenste natte natuur voorziet het schetsontwerp namelijk in een verhoging van het grondwaterpeil met 80 cm. DLG belooft nader hydrologisch onderzoek te laten verrichten naar de gevolgen hiervan voor de omgeving. Uit dit onderzoek (uitgevoerd door Haskoning in 2002) blijkt dat de vernattingsmaatregelen een geringe invloed hebben op de omgeving. Op een paar locaties is iets meer wateroverlast dan aanvaardbaar. Met een paar eenvoudige maatregelen is deze wateroverlast echter te voorkomen. Zo wordt er bijvoorbeeld een kade om het gebied heen aangelegd. Het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht zal na de inrichting tot

natuurgebied alleen het waterpeil in het natuurgebied binnen de kade verhogen. Deze maatregelen worden opgenomen in het inrichtingsplan (Programmateam De Venen, 2007).

Dan komt er een kink in de kabel. Er blijkt namelijk een aanpassing van het bestaande bestemmingsplan nodig te zijn (via een artikel 19 WRO procedure) om met de omvorming van het landbouwgebied Waverhoek tot natuurgebied te kunnen beginnen. Als gevolg hiervan ligt de planvorming voor Waverhoek in het jaar 2003 stil, in afwachting van de behandeling van alle bezwaarschriften tegen de betreffende aanpassing van het bestemmingsplan. Begin 2004 worden de bezwaren door de rechtbank ongegrond verklaard (Programmateam De Venen, 2007). Een betrokkene van de provincie Utrecht licht toe: *“Er bestond ontzettend veel weerstand in die polder tegen natuurontwikkeling. Dus daar heeft men echt alle procedures die men kon gebruiken aangegrepen om het tot het laatst toe uit te vechten. Het heeft uiteindelijk zo’n 11 jaar geduurd voordat het gebied Waverhoek echt ingericht was.”*

Begin 2007 is de inrichting van het natuurgebied Waverhoek uiteindelijk afgerond. Maar er is nog steeds weerstand tegen de nieuwe natuur. Een betrokkene van de gemeente De Ronde Venen vertelt: *“Afgelopen voorjaar is natuurgebied Waverhoek geopend. Nu zie je dat er gesaboteerd wordt, een stuwtje of een bord wordt vernield.”*

6.4.3 Deelproject Groot Mijdrecht Noord

Een belangrijk onderdeel van het project De Venen is de polder Groot Mijdrecht Noord. Groot Mijdrecht Noord is een diepe droogmakerij ten westen van de Vinkeveense Plassen. De diepe ligging van deze polder (6 meter onder NAP) en de doorgaande bodemdaling veroorzaken verschillende waterproblemen. Om de polder droog te houden moeten enorme hoeveelheden water uitgemalen worden. Dit (door de landbouw en zilte kwel) vervuilde water leidt echter tot problemen voor de natuur in de omgeving van Groot Mijdrecht Noord (Provincie Utrecht *et al.*, 2006). Om landbouw in de toekomst blijvend mogelijk te maken is bovendien een verdere verlaging van het grondwaterpeil nodig. Deskundigen vinden verdere peilverlaging echter niet verantwoord, vanwege de negatieve gevolgen ervan (zilte kwel, spontane wellen en ‘opbarsting’ van de bodem door kwelwater) (Provincie Utrecht *et al.*, 2006).

De waterproblematiek in Groot Mijdrecht Noord is al decennia onderwerp van discussie. Een vertegenwoordiger van hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht vertelt: *“In 1982 heeft de dijkgraaf van het toenmalige waterschap al gezegd: ‘Provincie, er moet wat gebeuren met de polder Groot Mijdrecht, want die kun je niet tot in lengte van jaren droog blijven malen. Dus denk eens na over een andere functie.’”* De stuurgroep De Venen kiest er in 1998 echter bewust voor om de waterproblematiek niet mee te nemen in het Plan van Aanpak De Venen. Een betrokkene van de gemeente De Ronde Venen vertelt: *“Er was toen nog geen Nationaal Bestuursakkoord Water of WB21 (nota Waterbeheer in de 21^e eeuw). Het zat er aan te komen, maar het was er nog net niet. (...) Het werd wel gezien dat water een heel belangrijk punt zou worden, maar het werd ervaren als: ‘Als we dat óók nog doen, dan belasten we het proces teveel en dan kan het gaan stranden.’ Zo gevoelig lag het.”*

Zoals afgesproken in het Plan van Aanpak De Venen wordt een gebiedscommissie ingesteld om de inrichting van het westelijk deel van de polder Groot Mijdrecht Noord nader uit te werken (zie 6.3.2). Na ruim anderhalf jaar onderhandelen bereikt de gebiedscommissie Groot Mijdrecht Noord in 1999 een compromis. Het westelijk deel van de polder zou voor een deel natuur (190 ha reservaatgebied) worden en voor een deel agrarisch blijven. Op de laatste vergadering trekt de vertegenwoordiging vanuit de agrarische sector, onder druk gezet door de achterban, de steun aan het compromis echter in. Een vertegenwoordiger van de natuurvereniging De Groene Venen, destijds lid van de gebiedscommissie, herinnert zich: *“Daar hadden we anderhalf jaar hard aan gewerkt. De agrariërs hadden daar redelijk aan*

meegedaan, een beetje onder protest, maar ze hebben daaraan meegedaan. En op de laatste vergadering hebben ze dat laten vallen."

Gedeputeerde Robbertsen van de provincie Utrecht neemt dan een drastisch besluit. Was oorspronkelijk de gedachte om de gehele polder tot natuur om te vormen, Robbertsen beslist dat alleen het oostelijk deel van Groot Mijdrecht Noord een natuurbestemming krijgt. Het westelijk deel wordt 12 jaar lang (tot 2012) met rust gelaten. Een betrokkene van de provincie Utrecht licht toe: *"In het westelijk deel van Groot Mijdrecht Noord ligt een reservering van 190 ha (reservaatsgebied). Daarvan is afgesproken: we gaan 12 jaar verwerven en kijken dan hoe de overblijvende verhouding landbouw-natuur is. Daarna gaan we definitief begrenzen."*

Vijf jaar later is de waterproblematiek in Groot Mijdrecht Noord – als gevolg van de ontwikkelingen in het waterbeleid (o.a. de totstandkoming van de Kaderrichtlijn Water in 2000 en het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003) – een onontkoombaar issue geworden. De provincie Utrecht stelt de wateropgave voor het deelgebied opnieuw aan de orde. Ondanks de afspraak om het westelijk deel van de polder tot 2012 met rust te laten, introduceert de provincie in haar nieuwe streekplan van 2005 de mogelijkheid van waterberging in Groot Mijdrecht Noord. Zo staat op pagina 12 van het Streekplan: *"Polder Groot Mijdrecht en naastgelegen droogmakerijen in De Venen liggen vier meter dieper dan de omgeving. De polders trekken daardoor veel grondwater naar zich toe. Hierdoor ligt in dit gebied een aanzienlijke wateropgave. (...) Als hierbij de urgentie is aangetoond en er zicht is op toereikende financiering, dan nemen wij, mede in relatie tot de evaluatie van het Plan De Venen en na een integrale afweging van alle relevante belangen, een besluit over waterberging in dit gebied (Provincie Utrecht, 2004)."*

Naar aanleiding van het nieuwe streekplan besluiten de provincie Utrecht, het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de gemeente De Ronde Venen een open planproces op te starten in Groot Mijdrecht Noord. Er wordt een projectteam in het leven geroepen en adviesbureau Habiforum wordt ingeschakeld om het planproces te begeleiden. Uit een eerste interne voorverkenning in 2004 en 2005 blijkt andermaal dat de polder 'het afvoerputje' van De Venen is. De bodemdaling leidt in combinatie met de bestaande drooglegging tot ernstige problemen op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit. Eind mei 2005 wordt een publieksavond georganiseerd om deze problematiek te bespreken. Er komen maar liefst 300 mensen op de informatieavond af (in het plangebied wonen op dat moment 389 mensen) (Raad voor het Landelijk Gebied, 2007).

De grote belangstelling voor de publieksavond van mei 2005 blijkt vooral een uiting te zijn van de grote onrust die opnieuw ontstaat over de toekomst van Groot Mijdrecht Noord. In de loop van het interactieve planproces groeit het wantrouwen bij bewoners en grondgebruikers. Ze hebben geen vertrouwen in de openheid van het planproces en de onafhankelijkheid van de projectorganisatie. Een medewerker van de provincie Utrecht legt uit: *"De manier en het tijdstip waarop dat was ingestoken heeft er voor gezorgd dat het vertrouwen bij bewoners en grondgebruikers nooit is geland. Dat had misschien ook met mensen te maken. Er zat een extern adviseur op, (...), maar aan die man hing een aura van 'het moet hier onder water komen'. (...) Feitelijk wezen de eerste voorverkenningen voor het gebied ook die richting op."* In de loop van 2006 ontwikkelt de projectorganisatie een aantal strategieën (scenario's) voor de toekomst van de polder. Dit moet uiteindelijk leiden tot de keuze van een voorkeursstrategie medio 2007. Zover komt het echter niet. De strategieën worden niet goed ontvangen door de bewoners en grondgebruikers in het gebied. Een vertegenwoordiger van natuurvereniging De Groene Venen legt uit: *"Het waren vier scenario's: nat, natter, natst en één scenario 'niets doen'. Het scenario 'niets doen' werd een beetje als karikatuur neergezet, en in de andere scenario's was het eigenlijk 'wegwezen' voor de boeren. Dat is natuurlijk niet zo bar open."* De medewerker van de provincie Utrecht zegt hierover: *"De projectorganisatie*

vond wel dat alle scenario's een eerlijke kans en beoordeling kregen. Op basis van wat de bewoners hebben aangereikt is er bijvoorbeeld een scenario 'Technieken' verder uitgewerkt, waar ze zelf eerst niet aan hadden gedacht. Dus in hun beleving deden ze een hoop met wat er vanuit het gebied aangereikt werd. Maar dat heeft voor de mensen in het gebied nooit de beleving van onafhankelijkheid gekregen."

De bom barst echt als Gedeputeerde Staten van Utrecht in januari 2007 voorstellen geen peilaanpassing meer te doen in de polder Groot Mijdrecht Noord, wat betekent dat de polder op termijn onder water komt te staan. Ondanks het feit dat het voorstel van GS in lijn is met het concept Watergebiedsplan dat in 2006 aan belangenorganisaties en bewoners is voorgelegd, leidt het tot grote protestacties van bewoners en grondgebruikers. Een vertegenwoordiger van LTO vertelt: *"Dat houdt dus in dat de boeren, omdat de polder zakt, zo zachtjes aan onder water komen te staan. Maar die boeren betalen net zo goed waterschapsbelasting als in een andere polder. Dus waarom hen anders behandelen dan anderen? Dan moet je ze daar ook voor compenseren. Maar dat is niet gebeurd. Dus toen zijn wij als LTO in de hoogste boom geklommen, en de bewoners ook."*

Om de gemoederen tot bedaren te brengen besluiten Provinciale Staten van Utrecht in juli 2007 een onafhankelijke onderzoekscommissie in het leven te roepen. Deze commissie van waterdeskundigen, onder voorzitterschap van oud-minister Remkes, krijgt de opdracht de juistheid en volledigheid van eerder gedane onderzoeken en rapporten over water en bodemdaling in Groot Mijdrecht Noord te onderzoeken. Met deze 'noodgreep' hoopt de provincie het planproces weer vlot te trekken. De Commissie Remkes presenteert eind januari 2008 haar bevindingen aan bewoners en omwonenden van het gebied. Aanvankelijk zou de commissie eind 2007 rapporteren, maar ze blijkt meer tijd nodig te hebben om tot 'een afgewogen en verantwoord oordeel' te kunnen komen. Bovendien hebben de bewoners van het gebied veel vragen over water en bodemdaling gesteld, die door de commissie beantwoord moeten worden. Een betrokkene van de provincie Utrecht zegt hierover: *"De bewonersgroep stelt allemaal vragen aan die commissie. Dus daar hebben ze in ieder geval wel vertrouwen in, in Remkes. We moeten maar zien wat er uit komt. En hoe het dan weer ligt met het vertrouwen."*

De Commissie Remkes is nog maar een paar maanden aan het werk of de bom barst opnieuw in Groot Mijdrecht Noord. Eind oktober 2007 ondertekent gedeputeerde Binnenkamp van Utrecht een contract met staatssecretaris Huizinga van VenW (als onderdeel van het Urgentie Programma Randstad) waarin staat dat Groot Mijdrecht Noord mogelijk wordt aangewezen als grote waterbergingslocatie, in ruil voor een financiële bijdrage van het rijk (Van Ginkel, 2007). Een vertegenwoordiger van de gemeente De Ronde Venen licht toe: *"Daar bedoelen ze mee dat als de Amstel te hoog staat, je misschien een overlaat moet hebben, en dan kun je Groot Mijdrecht Noord aanwijzen. Dat is natuurlijk wel mooi bedacht, maar eigenlijk moet je dan eerst een keuze maken of het wel of geen plas wordt, permanent. Daar hadden ze dus even mee moeten wachten."*

De betrokken partijen in het planproces rond Groot Mijdrecht Noord zijn erg ontstemd over de afspraak tussen rijk en provincie. Zo laat de gemeente De Ronde Venen in een persbericht weten: *"Burgemeester en Wethouders van De Ronde Venen vinden het onjuist dat in het vandaag (29 oktober 2007) gesloten contract tussen rijk en provincie over inrichting van de polder Groot Mijdrecht Noord sprake is van mogelijk grootschalige waterberging in het gebied. Bij de tot nu toe genoemde problemen in het gebied is dit punt nooit genoemd en het is dus ook nooit in de opdracht voor Groot Mijdrecht Noord opgenomen geweest. De wenselijkheid van grootschalige waterberging doet volgens het college geen recht aan afspraken die zijn gemaakt met de bewoners van Groot Mijdrecht Noord."* Welke gevolgen het

contract tussen rijk en provincie heeft voor het verdere verloop van het planproces in Groot Mijdrecht Noord is begin 2008 nog niet duidelijk.

6.4.4 Deelproject Groot Wilnis-Vinkeveen

Zoals afgesproken in Herijkt Plan De Venen start de gebiedscommissie De Venen in het najaar van 2007 een interactief planproces op voor de inrichting van de polder Groot Wilnis-Vinkeveen. Doel is om de natuuropgaven (zoals afgesproken in het Plan De Venen van 1998, aangevuld met de nieuwe opgave van 370 ha voor de robuuste verbinding Natte As) en de wateropgave (robuust watersysteem volgens het principe 'functie volgt peil') te combineren met de blijvende landbouw. De gebiedscommissie De Venen roept hiertoe een stuurgroep en een projectgroep in het leven met vertegenwoordigers vanuit LTO Noord, de Natuur- en Milieufederatie Utrecht, de gemeente De Ronde Venen, het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de provincie Utrecht. Twee externe adviseurs van WING en CLM worden ingehuurd om het planproces te begeleiden.

Eind oktober 2007 wordt duidelijk dat voor het project Groot Wilnis-Vinkeveen aanvullende rijksmiddelen beschikbaar zullen komen. Groot Wilnis-Vinkeveen is namelijk aangewezen als één van de drie voorbeeldgebieden van het project 'Groene Ruggengraat' uit het Urgentie Programma Randstad (UPR). Het project 'Groene Ruggengraat' richt zich op de realisatie van een 'robuuste open groene verbinding' tussen de Alblasserwaard in Zuid-Holland en de Randmeren bij Flevoland, dwars door het landelijk gebied van de Randstad. Met dit verbrede alternatief voor de Natte As wordt beoogd de functies landbouw, landschap, recreatie, natuur en water met elkaar te verbinden. Op 29 oktober 2007 ondertekenen minister Verburg van LNV en gedeputeerde Krol van de provincie Utrecht afspraken om de Groene Ruggengraat versneld te realiseren (Ministerie van LNV en Stuurgroep Groene Hart, 2007; Ministerie van VenW, 2007).

Op 30 oktober 2007, een dag later, is de eerste aftrap van het planvormingsproces. De stuurgroep Groot Wilnis-Vinkeveen organiseert die avond een informatiebijeenkomst in sporthal de Willistee in Wilnis. De informatieavond wordt goed bezocht, er komen ruim 100 geïnteresseerden. Meteen wordt duidelijk waar het knelpunt zit: er zitten veel jonge boeren en sterke melkveehouderijbedrijven in het gebied. Een vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht vertelt hierover: *"Dit was pas de eerste aftrapavond, maar daar werd wel al meteen duidelijk: we hebben het hier wel over een gebied waar nog een aantal agrariërs zitten die vooruit willen, die nog jong zijn, die het bedrijf ook echt op een agrarische manier exploiteren en het niet als een soort neveninkomst zien."*

Bovendien heeft voor een deel van het gebied (Gagel Donkereind) in 2001 een planvormingsproces plaatsgevonden voor de realisatie van 150 ha nieuwe natuur conform het oude Plan de Venen. De bijbehorende grondaankoop-grondruil heeft in 2005 plaatsgevonden, nog maar twee jaar geleden. Een betrokkene vanuit LTO Noord zegt hierover: *"We hebben daar een ruilverkaveling (grondaankoop-grondruil) gehad om de clusters natuur te realiseren zoals in het vorige Plan De Venen aangegeven was. En diezelfde boeren zitten nu, twee jaar later, in dat nieuwe plan. Ja, dan is het natuurlijk moeilijk om draagvlak te creëren."*

De insteek van het planvormingsproces in Groot Wilnis-Vinkeveen is dan ook dat eerst aan de grondgebruikers wordt gevraagd wat hun wensen zijn voor de toekomst. Op basis van deze inventarisatie wordt een inrichtingsplan ontwikkeld dat een breed draagvlak moet hebben. Een betrokkene vanuit de provincie Utrecht zegt hierover: *"We willen daar nadrukkelijk kijken: wat kunnen ondernemers zelf doen, wat willen ze zelf doen, wat voor perspectieven zien ze? Globaal kun je daar drie soorten ondernemers vinden: 1) een ondernemer die graag wil vernieuwen en 'natuurboer' wil worden, 2) een ondernemer die gewoon zijn tijd uit wil zitten, en*

3) een ondernemer die wel wil vernieuwen maar weinig met natuur heeft. Voor die derde categorie moeten we elders in De Venen of elders in het land een plek zoeken. Voor die eerste twee categorieën moeten we ruimtelijke oplossingen zoeken. Dat betekent dus misschien nieuwe beheersarrangementen verzinnen, vernattingspakketten. En misschien accepteren dat je een wat meer geleidelijke ontwikkelingsstrategie hebt voor die natuur. Niet vasthouden aan alle natuurdoeltypen, maar kijken: hoe kun je dingen wel voor elkaar krijgen?"

Een betrokkene vanuit de gemeente De Ronde Venen plaatst echter een kritische kanttekening bij de openheid van het planvormingsproces: *"Als in het UPR contract staat: 'We leggen geen blauwdruk op, we bekijken het innovatief voor landbouw en natuur als hoofdelementen, waarbij we kunnen zoeken naar alternatieve vormen van natuurbeheer, niet door terreinbeherende instanties maar door boeren', dan zou dat dus betekenen dat er geen boer vertrekt, maar dat ze binnen hun bedrijf zoeken wat mogelijk is en dat er misschien van de 370 ha maar 20 of 30 ha verworven worden. (...) Maar dat laatste wordt niet zo hard gezegd. (...) Rijk en provincie willen niet het achterste van hun tong laten zien. Als ze zeggen dat ze met 20 of 30 ha ook tevreden zijn, en met particulier natuurbeheer, dan is hun onderhandelingsruimte weg."*

Daarnaast blijkt dat de Natte As zich niet goed verdraagt met meer 'agrarische' natuurdoelen. Zo is een deel van Groot Wilnis-Vinkeveen (de westelijke helft van de Demmerikse polder, tegen Vinkeveen aan) in de jaren '80 aangewezen als weidevogelreservaat. De realisatie van natte natuur voor de Natte As/Groene Ruggengraat en het beheer van het weidevogelreservaat zijn moeilijk te combineren (De Groene Venen, 2007). Een betrokkene vanuit natuurvereniging De Groene Venen zegt hierover: *"De combinatie grutto en Natte As gaat niet. Dan gaat de grutto weg. Dat is te ruig voor de grutto. (...) Dus ons voorstel is om in de oostelijke helft van de Demmerikse polder een rietgebied te maken voor de Natte As. Dan ga je om het gruttogebied heen. Het enige vervelende is dat je dan een redelijk goede kwaliteit agrarische grond gebruikt. (...) Of je gaat langs de westkant, maar dan krijg je een storm van protest van de bewoners hier (oostkant Vinkeveen). Die zijn bang voor muggen en knut en om hun uitzicht kwijt te raken."*

6.5 Analyse van het beleidsarrangement

In deze paragraaf analyseren we de belangrijkste ontwikkelingen in het project De Venen aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering. We gaan in op de ontwikkelingen die zich in de periode 1992-2007 hebben voorgedaan in de vier dimensies van het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS in gebied De Venen: (1) actoren en coalities; (2) hulpbronnen; (3) spelregels; en (4) discoursen.

6.5.1 Actoren en coalities

In de beginperiode van project De Venen (1992-1995) werkt een coalitie van overheden samen aan een plan van aanpak voor de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur. De coalitie in de stuurgroep De Venen bestaat uit drie ministeries, drie provincies, elf gemeenten en vier waterschappen. Maatschappelijke organisaties maken in deze beginperiode geen deel uit van de coalitie rond de realisatie van nieuwe natuur in De Venen. Een aantal van hen is weliswaar lid van de ambtelijke projectgroep en/of van een sectorale werkgroep (o.a. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Stichtse Milieufederatie, WLTO), maar geen van hen heeft directe toegang tot de besluitvorming in de stuurgroep De Venen.

Deze situatie verandert in 1995. Na een interventie van de provincie Utrecht wordt de stuurgroep De Venen uitgebreid met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie. De brede coalitie die daarmee ontstaat rond de realisatie

van de EHS in gebied De Venen blijft lange tijd in stand. Vanaf 1998 werken de partijen in de coalitie samen aan de nadere uitwerking en uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen. Dit gebeurt in verschillende deelgebieden en deelprojecten (o.a. Waverhoek, Parklandschap/Marickenland, Groot Mijdrecht Noord, Groot Wilnis-Vinkeveen). Rond de planvorming en uitvoering in deze deelprojecten ontstaan subcoalities. Over het algemeen zijn deze subcoalities even breed van samenstelling als de stuurgroep De Venen (overheden en maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie).

Na de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen in 1998 komt de samenwerking in de coalitie (en subcoalities) herhaaldelijk onder druk te staan. Dit gebeurt onder meer door de introductie van nieuwe spelregels in het beleidsarrangement De Venen (zie 6.5.3). Ondanks verschillende conflicten blijken de gebiedspartners echter steeds bereid om samen te werken en compromissen te sluiten over de realisatie van de EHS in gebied De Venen.

Eind 2006 vindt voor het eerst een grote verandering plaats in de samenstelling van de coalitie. Dan stappen de Zuid-Hollandse gebiedspartners uit het Dagelijks Bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen. Daarna is het project De Venen een gebiedsgericht project geworden binnen het beleid voor het landelijk gebied van de provincie Utrecht (Agenda Vitaal Platteland). Het rijk en de provincie Noord-Holland zijn dan feitelijk geen lid meer van de coalitie rond de realisatie van de EHS in (het Utrechtse deel van) gebied De Venen, al blijven zij wel betrokken in de rol van adviseurs.

Vanaf begin 2007 is dus sprake van een veel kleinere coalitie. In de gebiedscommissie De Venen die dan ontstaat, zitten de gemeenten De Ronde Venen, Woerden, Breukelen en Abcoude, de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht en De Stichtse Rijnlanden, en de maatschappelijke organisaties LTO Noord, agrarische natuurvereniging De Utrechtse Venen, Utrechtse Milieufederatie, Natuurmonumenten (mede namens Staatsbosbeheer), de Utrechtse Recreatieschappen en de Kamer van Koophandel. De provincie Utrecht is geen lid maar opdrachtgever van deze gebiedscommissie en biedt huisvesting (en menskracht) aan het ondersteunende programmateam. Daarom kan gesteld worden dat de provincie Utrecht ook deel uitmaakt van deze coalitie.

6.5.2 Hulpbronnen

Cruciale hulpbronnen voor de realisatie van de EHS in gebied De Venen zijn geld, menskracht, grondeigendom en (maatschappelijk, politiek en bestuurlijk) draagvlak. In de periode 1992-2007 zijn deze hulpbronnen echter niet altijd beschikbaar.

In de beginperiode van project De Venen zijn onvoldoende hulpbronnen beschikbaar om tot een plan van aanpak te komen voor de realisatie van de EHS. Weliswaar brengt de status van 'strategisch groenproject' financiële middelen (en de inzet van menskracht) met zich mee, probleem is dat er bij de partijen in de stuurgroep onvoldoende (bestuurlijk) draagvlak is voor grootschalige natuurontwikkeling in De Venen. Bovendien kan de coalitie in de stuurgroep evenmin beschikken over een andere cruciale hulpbron: grondeigendom. Een aanzienlijk deel van de nieuwe natuur is gepland op landbouwgronden, maar de agrarische sector is geen lid van de stuurgroep en maakt dus geen deel uit van de coalitie rond de realisatie van de EHS in De Venen.

Zoals gezegd komt hier na 1995 verandering in. Met de totstandkoming van een brede coalitie in de stuurgroep komen na verloop van tijd ook nieuwe hulpbronnen (bestuurlijk draagvlak en grondeigendom) beschikbaar voor de realisatie van de EHS in De Venen. In 1998 bereikt de coalitie in de stuurgroep namelijk een compromis: behalve aan realisatie van de EHS zal in gebied De Venen ook gewerkt worden aan structuurverbetering van de landbouw.

Door de totstandkoming van dit compromis committeert ook (de vertegenwoordiging van) de agrarische sector in De Venen zich aan de plannen voor realisatie van de EHS.

Vanaf 1998 gaan de partijen in de coalitie aan de slag met nadere uitwerking (in drie deelgebieden) en uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen. Als gevolg hiervan ontstaat meer duidelijkheid over de concrete consequenties voor bewoners en grondgebruikers in het gebied. Hierdoor brokkelt het maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van de EHS in De Venen af. Er ontstaat weerstand tegen de natuurplannen en de inzet van hulpbronnen (draagvlak, grondeigendom) komt op de tocht te staan. Bovendien worden hulpbronnen ingezet om de realisatie van de EHS te dwarsbomen.

Dit is onder meer het geval in het westelijk deel van de polder Groot Mijdrecht Noord. Hier werkt sinds 1998 een gebiedscommissie aan de uitwerking van een inrichtingsplan. In de loop van dit planproces blijkt het draagvlak onder bewoners en grondgebruikers voor de beoogde nieuwe natuur te ontbreken. Onder druk gezet door de achterban trekt de landbouwvertegenwoordiging de steun aan de natuurplannen uiteindelijk in. Naar aanleiding daarvan wordt in 1999 besloten om de plannen voor de EHS in het westelijk deel van Groot Mijdrecht Noord 12 jaar lang (tot 2012) in de ijskast te zetten.

Ook in het deelproject Waverhoek ontstaat weerstand wanneer de plannen voor realisatie van de EHS concreet worden. Hier wenden bewoners en grondgebruikers in 2003 met succes de inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan als hulpbron om de omvorming van landbouwgronden tot natuurgebied en de daarbij benodigde vernattingsmaatregelen tegen te houden. Als gevolg hiervan wordt de uitvoering van project Waverhoek aanzienlijk vertraagd.

Tot overmaat van ramp is er in 2003, als gevolg van de door de minister van LNV afgekondigde aankoopstop, tijdelijk geen geld beschikbaar voor de verwerving van landbouwgronden in gebied De Venen. Het tijdelijk ontbreken van deze cruciale hulpbron doet de toch al broze verhouding met de landbouwsector in De Venen geen goed.

Begin 2007 lijkt de negatieve spiraal enigszins doorbroken te worden. Het project De Venen is inmiddels deel gaan uitmaken van de Agenda Vitaal Platteland van de provincie Utrecht. Dit brengt de (extra) financiële middelen met zich mee die nodig zijn voor de realisatie van de EHS (Natte As). Ook het project Groene Ruggengraat uit het Urgentie Programma Randstad van oktober 2007 betekent extra financiële middelen voor realisatie van de EHS in De Venen. Of hiermee, en met de totstandkoming van het Herijkt Plan de Venen, ook de inzet van de hulpbronnen draagvlak en grondeigendom kan worden veilig gesteld, is begin 2008 nog niet duidelijk.

6.5.3 Spelregels

De twee spelregels die vanaf het begin centraal staan in project De Venen is: (1) dat 3.500 ha nieuwe natuur gerealiseerd moet worden en (2) dat dit hoofdzakelijk moet gebeuren via de aankoop van gronden en de overdracht daarvan aan terreinbeheerders (Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer). Beide spelregels worden bevestigd in het Plan van Aanpak De Venen van 1998 en in het Herijkt Plan De Venen van 2007. Aanvankelijk geldt in het beleidsarrangement rond De Venen ook de spelregel dat maatschappelijke organisaties geen toegang hebben tot de besluitvorming in de stuurgroep De Venen.

In 1995 introduceert gedeputeerde Robbertsen van de provincie Utrecht twee nieuwe spelregels. Allereerst zorgt de gedeputeerde ervoor dat maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie deel gaan uitmaken van de stuurgroep. Bovendien zet

Robbertsen naast natuur- en recreatieontwikkeling een nieuw onderwerp op de agenda van de stuurgroep: structuurverbetering van de landbouw in De Venen. De landbouwvertegenwoordiging in de stuurgroep dwingt af dat in het Plan van Aanpak De Venen een derde nieuwe spelregel wordt opgenomen: de aankoop van (landbouw)gronden gebeurt uitsluitend op basis van vrijwilligheid.

Na verloop van tijd wordt duidelijk dat de spelregel van vrijwilligheid zich slecht verhoudt tot het streven naar grootschalige natuurontwikkeling via de aankoop van gronden en de overdracht daarvan aan terreinbeheerders. Vanaf 2004 stagneert de grondverwerving. In het deelproject Parklandschap/Marickenland proberen rijk (de ministeries van VROM en LNV), provincie Utrecht, gemeente De Ronde Venen en Staatsbosbeheer om die reden een nieuwe spelregel te introduceren. In de Samenwerkingsovereenkomst Parklandschap van 2005 spreken ze af de Wet voorkeursrecht gemeenten te vestigen op het deelgebied. Dit betekent dat vrijkomende (landbouw)gronden als eerste aan de gemeente aangeboden moeten worden. Dit moet de grondverwerving versnellen. LTO Noord komt echter fel in het geweer tegen deze nieuwe spelregel, omdat deze in strijd is met de voor hen cruciale spelregel van vrijwilligheid. Uiteindelijk zwicht het gemeentebestuur van De Ronde Venen en besluit het af te zien van de afspraak om de Wvg te vestigen.

Ook van buiten het regionale beleidsarrangement worden nieuwe spelregels geïntroduceerd. Zo maken rijk en provincies in 2003 afspraken over de realisatie van de ecologische verbinding 'Natte As'. Voor gebied De Venen betekent dit een aanvullende opgave van 450 ha nieuwe natuur. Deze nieuwe spelregel dwingt de coalitie in het Dagelijks Bestuur van de Stichting De Venen opnieuw met elkaar te onderhandelen over de begrenzing van de EHS. In het Herijkt Plan (2007) komen de partijen uiteindelijk overeen dat voor de nieuwe natuuropgave in het deelgebied Groot Wilnis-Vinkeveen een 'maatwerkaanpak' ontwikkeld zal worden. Het contract dat rijk en provincie in oktober 2007 ondertekenen over de realisatie van de 'Groene Ruggengraat' betekent een bevestiging van de nieuwe spelregel en van de hierover gemaakte afspraken in het Herijkt Plan.

Daarnaast leiden de ontwikkelingen in het (inter)nationale waterbeleid tot nieuwe spelregels in het beleidsarrangement rond De Venen. Ze zijn namelijk aanleiding voor de provincie Utrecht om in het nieuwe streekplan van 2005 de wateropgave voor Groot Mijdrecht Noord opnieuw aan de orde te stellen. Dit is in strijd met de spelregel die in 1999 afgesproken is om het westelijk deel van de polder tot 2012 met rust te laten. Het 'open' planproces dat provincie, waterschap en gemeente vervolgens opstarten in Groot Mijdrecht Noord kan de verontwaardiging en weerstand bij bewoners en grondgebruikers niet wegnemen.

Ten slotte heeft ook de Nationale Agenda Westelijke Veenweiden van 2004 tot gevolg dat een nieuwe spelregel gaat gelden in De Venen. Het betreft de spelregel: 'functie volgt peil'. Deze tornt aan bestaande afspraken over (grondwater)peilbeheer in De Venen en aan de spelregel van vrijwilligheid. Zo stelt de provincie Utrecht begin 2007 voor om in de polder Groot Mijdrecht Noord geen peilaanpassing meer te doen, hetgeen betekent dat de polder op termijn onder water zal komen te staan. Zoals te verwachten was, leidt dit tot grote protestacties van bewoners en grondgebruikers. Met het instellen van een onafhankelijke onderzoekscommissie probeert de provincie Utrecht de gemoederen weer tot bedaren te brengen.

6.5.4 Discoursen

Vanaf het begin van het strategisch groenproject De Venen in 1992 domineert een ecologisch discours (tabel 6.2). Centrale doelstelling van het project is de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur. Dit moet gebeuren via de aankoop van landbouwgronden en de overdracht hiervan aan

terreinbeherende organisaties. Deze gedachte is dominant in het Plan De Venen van 1998 en wordt nog eens bevestigd door het Herijkt Plan De Venen van 2007. Het Herijkt Plan noemt overigens ook de mogelijkheid om nieuwe natuur te realiseren middels particulier natuurbeheer, maar dit speelt tot op heden geen rol van betekenis in De Venen. Wel is sprake van relatief veel agrarisch natuurbeheer in De Venen, maar dat geldt vooral voor gebieden met een hoofdfunctie landbouw, die buiten de begrenzing van de EHS vallen.

Tabel 6.2: Het beleidsarrangement rond project De Venen

Actoren en coalities	<i>1992-1995:</i> Coalitie rond de realisatie van de EHS in gebied De Venen bestaat uit alleen overheden (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie zijn geen lid van de stuurgroep De Venen. <i>1995-2007:</i> Coalitie in de stuurgroep wordt uitgebreid met maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie. De partijen in deze brede coalitie (en in subcoalities rond deelprojecten) blijven, ondanks verschillende conflicten, over de jaren heen samenwerken aan de realisatie van de EHS in gebied De Venen. <i>2007-heden:</i> Utrechts deel van de coalitie gaat vanaf 2007 verder als gebiedscommissie De Venen.
Hulpbronnen	<i>1992-1998:</i> De cruciale hulpbronnen draagvlak en grondeigendom zijn niet beschikbaar voor realisatie van de EHS in De Venen. <i>1998:</i> Met de totstandkoming van het Plan De Venen komen de hulpbronnen draagvlak en grondeigendom beschikbaar voor realisatie van de EHS. <i>1998-2007:</i> Met het concreter worden van de consequenties van Plan De Venen voor bewoners en grondgebruikers komt de inzet van de hulpbronnen draagvlak en grondeigendom op de tocht te staan. In 2003 ontbreekt tijdelijk de cruciale hulpbron geld voor de aankoop van gronden. <i>2007-heden:</i> In 2007 komen extra financiële middelen beschikbaar van rijk en provincie Utrecht voor de realisatie van de EHS in De Venen.
Spelregels	<i>1992-heden:</i> (1) Doel is de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur. (2) Dit moet gebeuren via grondaankoop en -overdracht aan terreinbeherende organisaties. <i>1995-heden:</i> (1) Maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie hebben toegang tot besluitvorming. (2) Doel is realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur en versterking van de landbouw. <i>1998-heden:</i> Grondverwerving gebeurt uitsluitend op basis van vrijwilligheid. <i>1999-2005:</i> In Groot Mijdsrecht Noordwest worden tot 2012 geen maatregelen genomen. <i>2003-heden:</i> Realisatie van de Natte As: herbegrenzing EHS en extra opgave van 450 ha nieuwe natuur. <i>2004-heden:</i> Realisatie van een robuust watersysteem via het principe 'functie volgt peil'.
Discoursen	<i>1992-heden:</i> Ecologisch discours is dominant. <i>1995-heden:</i> Landbouwdiscours speelt belangrijke rol naast ecologisch discours. <i>2004-heden:</i> Waterdiscours vult ecologisch discours aan.

In 1995 wordt een tweede discours geïntroduceerd in het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS in gebied De Venen (tabel 6.2). Eenmaal lid van de stuurgroep De Venen brengt de agrarische sector hier een landbouwdiscours in. Handhaving en versterking van de landbouw in De Venen wordt een belangrijk agendapunt in de stuurgroep. Het landbouwdiscours krijgt, naast het ecologisch discours, betekenis in het Plan De Venen van 1998 en het Herijkt Plan van 2007, waarin handhaving en versterking van duurzame landbouw expliciet als doel is geformuleerd.

Vanaf 2004 krijgt ook een waterdiscours voet aan de grond in het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS in De Venen. Tijdens de onderhandelingen over het Plan van Aanpak De Venen van 1998 is het onderwerp water bewust buiten de discussie gehouden. De partijen in de stuurgroep vrezen dat het formuleren van een wateropgave voor De Venen het draagvlak voor de realisatie van de EHS in de landbouwsector zou kunnen verstoren. Na de totstandkoming van het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003 en de Agenda Westelijke Veenweiden in 2004 kan de provincie Utrecht echter niet langer om de wateropgave in De Venen heen. De provincie introduceert het waterdiscours in De Venen onder meer via het nieuwe streekplan van 2005. Realisatie van een robuust watersysteem via het principe 'functie volgt peil' luidt het devies vanaf dan.

In feite versterken het waterdiscours en het ecologisch discours elkaar. Beide discourses impliceren vernatting in (delen van) gebied De Venen. Daarmee staan beide discourses lijnrecht tegenover het landbouwdiscours, waarin juist een zekere mate van drooglegging bepleit wordt om landbouw blijvend mogelijk te maken in De Venen.

7 Bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vergelijking tussen de drie casus Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen centraal. Voor deze vergelijking gebruiken we het begrip bestuurlijk vermogen. Bestuurlijk vermogen hebben we in hoofdstuk 2 gedefinieerd als de mate waarin beleidsarrangementen succesvol zijn in het oplossen van (maatschappelijke en bestuurlijke) problemen. In deze studie gaat het om het bestuurlijk vermogen om op regionaal niveau EHS-beleid te realiseren.

In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren afhangt van: (a) de strategische congruentie; (b) de interne (structurele) congruentie; en (c) de externe (structurele) congruentie van een (regionaal) beleidsarrangement. Het bestuurlijk vermogen van een regionaal beleidsarrangement is niet de optelsom van de scores op de drie aspecten. In hoofdstuk 2 stellen we dat strategische, interne en externe congruentie noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden zijn voor het bestuurlijk vermogen van een beleidsarrangement.

We analyseren en vergelijken nu aan de hand van deze centrale begrippen (strategische congruentie, interne congruentie, externe congruentie en bestuurlijk vermogen) de drie casus Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen. Per onderdeel gaan we in op: (1) de operationalisatie van het begrip; (2) de beschrijving van de drie casus op dit punt; en (3) een korte vergelijking tussen de casus.

7.2 Strategische congruentie

Strategische congruentie gaat vooral over de verhoudingen tussen actoren en coalities in een beleidsarrangement. Strategische congruentie betekent dat betrokken partijen in staat zijn om met elkaar te onderhandelen over bepaalde onderwerpen. Daarvoor is het belangrijk dat ze elkaar verstaan en begrijpen waar ze het over hebben. Ze zijn ook in staat om compromissen met elkaar te sluiten over onderwerpen waarover ze fundamenteel van mening verschillen. Let wel: ze hoeven het dus niet over alles eens te zijn. De betrokken partijen zijn zich wel bewust van hun wederzijdse afhankelijkheden en ze zijn bereid om samen te werken en compromissen te sluiten. Voor onze studie is het cruciaal dat deze strategische congruentie ook betrekking heeft op het EHS-beleid. Met andere woorden: de betrokken partijen in het arrangement zijn in staat en bereid om met elkaar te onderhandelen over realisatie van de EHS.

Strategische congruentie is dus een noodzakelijke, maar op zichzelf niet voldoende voorwaarde voor het ontstaan van een stabiel beleidsarrangement. We vragen ons in deze paragraaf af in hoeverre in de drie onderzochte casus strategische congruentie is ontstaan en hoe dat is gebeurd.

7.2.1 Casus Gelderse Vallei

In de casus Gelderse Vallei ontstaat de strategische congruentie niet zomaar of van onderop. Het is de provincie Gelderland die zich eind jaren '80 samen met andere overheden (VROM, LNV en provincie Utrecht) realiseert dat er in de Gelderse Vallei iets moet gebeuren om het landbouw-milieuprobleem in het gebied op te lossen. Realisatie van het natuurbeleid is een

belangrijk thema, maar was niet de aanleiding voor de gebiedsgerichte samenwerking. In een intensief interactief proces met overheden, landbouworganisaties en milieuorganisaties ontstaat er in 1993 een strategisch akkoord (plan van aanpak). Cruciaal daarin is het concept 'Krimp en groei' dat verwijst naar het plan om landbouwbedrijven in bepaalde gebieden te laten groeien terwijl ze in andere gebieden meer beperkingen opgelegd kregen. Het akkoord is opmerkelijk omdat de landbouw- en milieubelangen in het gebied vaak lijnrecht tegenover elkaar staan.

In de periode 1989-1993 ontstaat met vallen en opstaan een bepaalde mate van strategische congruentie. In deze periode is dat niet altijd vanzelfsprekend omdat landbouw- en milieuorganisaties verschillende malen op het punt hebben gestaan om uit het Valleiproject te stappen. Na 1993 lijkt het beleidsarrangement (qua strategische congruentie) stabiel en is het in staat om verder te institutionaliseren.

Ook voor het EHS-beleid geldt dat de betrokken partijen in staat zijn om (ondanks grote meningsverschillen) in te stemmen met een hoeveelheid nieuwe natuur (4.200 ha) in het gebied. De concrete begrenzing van deze natuur vindt echter op plaats in een sectoraal begrenzingenplan. De provincie organiseert (geheel los van het ROM-project) voor dit plan lokale inspraakbijeenkomsten voor grondeigenaren. De strategische congruentie in het ROM-project blijkt hier weinig waard. In gevallen waar de grondeigenaren en gemeenten niet instemmen met het plan, trekt de provincie de begrenzingenplannen in of worden deze aangepast. In andere gebieden stemmen de grondeigenaren wel in met de begrenzing, maar zonder dat dit leidt tot een snelle realisatie.

Op het moment dat de Reconstructiewet zich aandient (1998), besluiten de betrokken organisaties eensgezind om deze externe ontwikkeling te gebruiken om eigen en gemeenschappelijke doelen te realiseren. Bij de onderhandelingen over het Reconstructieplan kunnen de gebiedspartijen voortbouwen op de al ontstane samenwerkingsverbanden. Uiteindelijk is dit proces weer een bron voor verandering in het regionale arrangement (daarover later meer). Verschil met de ROM-periode is dat nu kon worden voortgebouwd op een bestaande mate van strategische congruentie. Voordeel is dat de strategische congruentie niet weer opnieuw hoeft te worden opgebouwd. Het lange voortbestaan van de strategische congruentie, doet vermoeden dat het beleidsarrangement zich verder heeft geïnstitutionaliseerd. In hoeverre dat ook geldt voor de interne congruentie met betrekking tot het EHS-beleid, zien we in paragraaf 7.3.2.

7.2.2 Casus Drents-Friese Wold

In de casus Drents-Friese Wold is het realiseren van een nationaal park al langere tijd een onderwerp van gesprek. Dat begon met de lancering van de nationale parken nota in de jaren '70. De aanwijzing als nationaal park zou een manier zijn om de aanwezige natuurwaarden in het gebied te beschermen. In tegenstelling tot de casus Gelderse Vallei is natuurbeleid dus al lange tijd een bijzonder thema in het gebied. Niet alleen op nationaal niveau bestaan ideeën voor het oprichten van een nationaal park. Ook op regionaal niveau ontwikkelen terreinbeheerders, de provincie Drenthe en gemeenten gedachten over een op te richten nationaal park. Het beschermen van natuur is naast het verwerven van naamsbekendheid en het stimuleren van de recreatiesector een belangrijke drijfveer. Deze gedachten lopen echter spaak op het uitblijven van strategische congruentie: men kon elkaar nog niet echt vinden in een gezamenlijke definiëring van het nut van een nationaal park. Vooral de onbekende gevolgen van een nationaal park voor landbouw en recreatie belemmeren de betrokkenen om tot een gezamenlijke aanpak te komen.

Vanaf de tweede helft van de jaren '90 ontstaat op verschillende manieren en in drie verschillende coalities strategische congruentie. Verreweg de meest dominante coalitie waarin strategische congruentie wordt bereikt is het overlegorgaan van het nationale park. Het overlegorgaan werkt vanaf 1996 aan het opstellen van het Beheer- en Inrichtingsplan (BIP). Het BIP, dat in 1998 gereed komt, is een weerslag van de consensus tussen de deelnemers aan het overlegorgaan. In het BIP neemt het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur een zeer belangrijke plaats in. Het realiseren van een groot aaneengesloten natuurgebied blijft sindsdien een belangrijke leidraad voor het beleidsproces in het nationaal park. Deze institutionaliseert sterk in de beleidspraktijk van het park en draagt op die manier bij aan een stabiel beleidsarrangement. Ook als vanaf 2005 omwonenden en gebruikers de natuurdoelen bekritisieren blijft de strategische congruentie overeind. Met het proces van aanwijzen van het nationaal park als Vogel- en Habitatrichtlijngebied in respectievelijk 2000 en 2007 wordt de strategische congruentie binnen het overlegorgaan andermaal bediscussieerd. Ook hier blijft de bestaande strategische congruentie overeind.

Een aantal jaren later, in 2001, is er in een tweede coalitie ook sprake van strategische congruentie, namelijk in de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. Deze commissie stelt in het kader van het ROM-project Zuidoost Friesland voor het Friese deel van het nationaal park een gebiedsvisie op. Overeenstemming tussen de commissieleden over de locatie voor het realiseren van 250 tot 300 ha nieuwe natuur is een van de belangrijkste onderdelen van de gebiedsvisie. Opmerkelijk is dat de strategische congruentie binnen het overlegorgaan over het bereiken van een groot aaneengesloten natuurgebied leidend is voor strategische congruentie in de ROM-gebiedscommissie. In deze coalitie is duidelijk zichtbaar dat het BIP en daarmee het realiseren van de EHS een belangrijke plaats heeft verworven in het gebied. Het bepaalt als het ware het kader waarbinnen in andere coalities strategische congruentie wordt bereikt.

Een derde coalitie waarbinnen het tot strategische congruentie komt is het project Integraal Waterbeheer Terwisscha. Reeds in 1995, nog voordat sprake is van het Drents-Friese Wold als nationaal park in oprichting, verenigen betrokkenen zich in dit project om na te gaan hoe de verdroging in de boswachterijen Appelscha en Smilde van Staatsbosbeheer kunnen worden hersteld. Voor het in kaart brengen van de problematiek en het ontwikkelen van maatregelen is een reeks aan onderzoeken nodig. De stuurgroep komt uiteindelijk in 1999 tot een plan van aanpak. Vanaf 2000 komt het stap voor stap tot het uitvoeren van maatregelen. De strategische congruentie groeit hier gestaag. Een directe relatie met het realiseren van de EHS speelt in de coalitie echter geen duidelijke rol, maar het realiseren van natuurkwaliteit conform EHS-doelstellingen wel. Opmerkelijk is dat in de strategische congruentie binnen dit project de strategische congruentie in het overlegorgaan en in het ROM-project ingebakken zit. Het beleid in het nationale park en in het ROM-project wordt als kader gezien waarbinnen het project Integraal Waterbeheer Terwisscha opereert.

7.2.3 Casus De Venen

Het ontstaan van strategische congruentie is in de casus De Venen een langdurig proces. Dit proces begint in 1992 wanneer een stuurgroep wordt geïnstalleerd om tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen voor de natuuropgave in het gebied. In de Nadere Uitwerking Groene Hart van 1991 zijn rijk (de ministeries van VROM, LNV en VenW) en provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) overeengekomen in het gebied De Venen een kerngebied voor natuur- en recreatieontwikkeling te realiseren. In het Structuurschema Groene Ruimte van 1993 wordt De Venen bovendien als strategisch groenproject aangewezen met het doel 3.500 ha nieuwe natuur te realiseren. De realisatie van de EHS staat daarmee vanaf het begin centraal in de casus De Venen.

Het blijkt echter niet gemakkelijk om een gezamenlijk plan van aanpak te maken voor de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur. Het strategisch groenproject heeft aanvankelijk onvoldoende draagvlak bij de verschillende overheden in de stuurgroep. Vooral het grootschalige karakter van de beoogde natuurontwikkeling staat ter discussie. Bovendien is een aantal belangrijke spelers, waaronder de landbouwsector en natuur- en milieuorganisaties, niet vertegenwoordigd in de stuurgroep. In de beginperiode van het project De Venen lukt het dan ook niet om overeenstemming te bereiken. Er ontstaat in deze periode dus geen strategische congruentie.

Dan grijpt gedeputeerde Robbertsen van de provincie Utrecht in. Vlak na zijn aantreden in 1995 breidt hij de samenstelling van de stuurgroep De Venen uit met een aantal maatschappelijke organisaties (vanuit landbouw, recreatie en natuur en milieu). Bovendien verbreedt hij de discussie in de stuurgroep door ook structuurverbetering van de landbouw op de agenda te zetten. Dit maakt het mogelijk om tot een compromis te komen. Behalve natuur- en recreatieontwikkeling wordt ook 'handhaving en verdere versterking van een duurzame landbouw' een van de doelen van het Plan van Aanpak De Venen, dat uiteindelijk in 1998 tot stand komt. Daarmee is, zes jaar na aanvang van het project, uiteindelijk sprake van strategische congruentie in het beleidsarrangement rond gebied De Venen.

In de jaren daarna blijft de strategische congruentie in De Venen redelijk stabiel. De betrokken partijen in het gebied werken samen aan nadere uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen. Dit gebeurt in verschillende deelgebieden en deelprojecten (o.a. Waverhoek, Parklandschap Marickeland, Groot Mijdrecht Noord, Groot Wilnis-Vinkeveen). De realisatie van de EHS in deze deelprojecten levert de nodige strijd op tussen de betrokken partijen (zie ook 7.2.5), maar dit doet uiteindelijk geen afbreuk aan de bereikte strategische congruentie in het beleidsarrangement rond De Venen. Ondanks verschillende conflictsituaties blijven de gebiedspartners over de jaren heen bereid om samen te werken en compromissen te sluiten over de realisatie van de EHS in gebied De Venen.

In 2007 bereikt de strategische congruentie in de casus De Venen een nieuw hoogtepunt met de totstandkoming van het Herijkt Plan De Venen. Hierin worden de gemaakte afspraken uit 1998 herbevestigd en aangevuld met een aantal nieuwe (natuur- en water)opgaven voor het gebied De Venen.

7.2.4 Vergelijking: strategische congruentie in de drie casus

Samenvattend kunnen we stellen dat in alle drie de casus na verloop van tijd strategische congruentie ontstaat die (deels) het realiseren van de EHS betreft. In alle drie de casus kost dit de nodige tijd en inspanning (geld en menskracht). In de casus Drents-Friese Wold ontstaat na twee jaar strategische congruentie rond het Beheer- en Inrichtingsplan voor het nationaal park. In vergelijking met de twee andere casus is dat snel te noemen. In de casus Gelderse Vallei duurt het maar liefst vijf jaar voordat strategische congruentie ontstaat in het ROM-project. In De Venen duurt het zelfs nog langer. Hier is na zes jaar sprake van strategische congruentie rond de realisatie van de EHS.

In alle drie de casus is het goed mogelijk een specifiek moment aan te wijzen waarop strategische congruentie definitief tot stand is gekomen. Min of meer symbolisch is steeds de totstandkoming van een akkoord of plan. Zo komt in de Gelderse Vallei in 1993 een plan van aanpak voor het ROM-project tot stand. In de casus Drents-Friese Wold bereiken de partijen in 1998 overeenstemming over het Beheer- en Inrichtingsplan. In datzelfde jaar ontstaat in de casus De Venen het compromis dat de basis vormt voor het Plan van Aanpak De Venen (tabel 7.1).

Tabel 7.1: Vergelijking strategische congruentie in de drie casus

	Gelderse Vallei	Drents-Friese Wold	De Venen
Strategische congruentie	Ja	Ja	Ja
Wanneer ontstaan?	Plan van Aanpak ROM (1993)	• Beheer- en Inrichtingsplan NP (1998) • Gebiedsvisie ROM (2001) • Plan van aanpak Integraal Waterbeheer Terwisscha (1999)	Plan van Aanpak De Venen (1998)
Ontstaansperiode	1989-1993 (5 jaar)	• Beheer- en Inrichtingsplan NP: 1996-1998 (2 jaar) • Gebiedsvisie ROM: 1999-2001 (3 jaar voor deelgebied; voor heel Zuidoost Friesland 9 jaar vanaf 1992) • Plan van aanpak Integraal Waterbeheer Terwisscha: 1995-1999 (4 jaar)	1992-1998 (6 jaar)
Ontwikkeling strategische congruentie	1993-2007: stabiel De strategische congruentie ontstaat in de ROM-periode rond het thema ammoniak. Resultaat is het compromis 'Krimp en groei'. Op de achtergrond komt een compromis tot stand over de realisatie van 4.200 ha nieuwe natuur voor de EHS.	1996-2007: stabiel De strategische congruentie ontstaat in verschillende coalities op verschillende momenten: in het Beheer- en Inrichtingsplan van 1998 over het realiseren van een groot, aaneengesloten natuurgebied; in de Gebiedsvisie ROM van 2001 over het realiseren van 250-300 ha nieuwe natuur; en in het Plan van aanpak Integraal Waterbeheer Terwisscha over het realiseren van een betere natuurkwaliteit.	1998-2007: stabiel De strategische congruentie ontstaat bij de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen waarin afspraken zijn gemaakt over de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur voor de EHS.

Opvallend is verder dat in de casus Gelderse Vallei en De Venen de strategische congruentie een product is van één en dezelfde gebiedsgerichte commissie of een opvolger daarvan. In de Gelderse Vallei is dat de ROM-stuurgroep Gelderse Vallei en later de reconstructiecommissie Gelderse Vallei. Voor De Venen gaat het om de stuurgroep De Venen (later het bestuur van de Stichting Ontwikkeling De Venen en de gebiedscommissie De Venen). Het ligt anders in het Drents-Friese Wold. Daar opereren drie gebiedsgerichte coalities naast elkaar: het overlegorgaan van het nationale park, de gebiedscommissie van het ROM-project Zuidoost Friesland voor het Friese deel van het nationale park en de stuurgroep van het project Integraal Waterbeheer Terwisscha. De soorten strategische congruentie in ieder van deze drie coalities hebben onderling een hiërarchische relatie. Het waterbeheerproject volgt de strategische congruentie in de ROM-gebiedscommissie en het overlegorgaan. De ROM-gebiedscommissie laat zich erg leiden door de strategische congruentie in het overlegorgaan.

Tot slot geldt voor alle drie de casus dat wanneer eenmaal strategische congruentie is ontstaan, deze in de jaren daarna redelijk stabiel blijft (zie tabel 7.1). Door de jaren heen blijkt de strategische congruentie een belangrijke basis voor het samenwerkingsproces op de langere termijn. De redelijk stabiele congruentie gaat in de cases echter wel over verschillende zaken. Zowel in de Gelderse Vallei als in De Venen betreft het overeenstemming over het aantal hectaren nieuwe natuur. In het Drents-Friese Wold kunnen coalities al een stap verder zetten in het bereiken van strategische congruentie. In het overlegorgaan van het nationaal park heeft de strategische congruentie betrekking op maatregelen die genomen moeten worden om een groot aaneengesloten natuurgebied conform EHS-beleid te realiseren. In de ROM-gebiedscommissie Zuidoost Friesland behelst de strategische congruentie het aanwijzen van locaties voor nieuwe natuur.

7.3 Interne congruentie

Bij interne congruentie gaat het om de mate waarin de verschillende elementen in het beleidsarrangement goed op elkaar zijn afgestemd. Wat precies een 'goede afstemming' is, is in algemene zin moeilijk aan te geven. In deze studie willen we uiteindelijk begrijpen en verklaren waarom het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren hoog of laag is. Vandaar dat we interne congruentie niet los kunnen zien van de beleidsinhoud: we noemen de interne congruentie hoog als de verschillende elementen in het beleidsarrangement goed op elkaar zijn afgestemd en als het EHS-beleid in alle dimensies van het beleidsarrangement een belangrijke plek inneemt. Dat wil dus zeggen:

- Actoren die belangrijk zijn voor het realiseren van het EHS-beleid, bijvoorbeeld omdat zij cruciale hulpbronnen in handen hebben (natuurorganisaties, grondeigenaren, overheden), maken deel uit van het beleidsarrangement.
- De benodigde hulpbronnen voor het realiseren van de natuurdoelen in het gebied zijn aanwezig in het regionaal beleidsarrangement en worden voor de realisatie van het EHS-beleid ingezet.
- De spelregels die gelden in het regionaal beleidsarrangement laten ruimte voor het realiseren van de EHS.
- De EHS maakt deel uit van het (de) dominante discours(en) in het beleidsarrangement.

Het kan dus zo zijn dat de verschillende elementen uit het beleidsarrangement wel goed op elkaar zijn afgestemd, maar dat het EHS-beleid in de elementen van het regionaal beleidsarrangement geen belangrijke plaats inneemt. De interne congruentie van het beleidsarrangement voor wat betreft de realisatie van de EHS is dan niet optimaal.

7.3.1 Casus Gelderse Vallei

In de ontwikkeling van het regionaal beleidsarrangement Gelderse Vallei onderscheiden we twee periodes:

1. het ROM-project (1989-1999) en
2. de Reconstructie (2000-2007).

ROM-project (1989-1999)

In de periode 1989-1999 heeft het ROM-project zich langzamerhand geïnstitutionaliseerd naar een vrij stabiel regionaal beleidsarrangement. In algemene zin vertoont het regionale beleidsarrangement in de Gelderse Vallei na 1993 een redelijke mate van interne congruentie. De interne congruentie uit zich vooral rond het landbouw-ammoniak probleem. Hier ontstaat een zeker gemeenschappelijk 'discours' in de Valleicommissie, worden landelijke spelregels (ammoniak) actief aangevochten en worden hulpbronnen georganiseerd (geld en menskracht).

In deze studie zijn we echter vooral op zoek naar de interne congruentie rond het EHS-beleid. Deze blijkt in de periode 1993-2000 minder sterk ontwikkeld. We lopen de elementen van het beleidsarrangement even kort bij langs. We richten ons daarbij op de rol die het EHS-beleid speelt in deze elementen.

In het regionaal beleidsarrangement zijn de belangrijkste actoren voor het EHS-beleid wel vertegenwoordigd. Eigenlijk ontbreken alleen de landgoedeigenaren tot 1993. Dat is opvallend, omdat veel bestaande en nieuwe natuur zich juist op deze landgoederen bevindt. Ook Natuurmonumenten speelt tot 1998 bewust een passieve rol omdat het weinig voordelen ziet in de gebiedsgerichte aanpak voor natuur. Gemeenten en waterschap zijn wel actief, maar hebben in deze periode vooral oog voor het landbouwbelang en zijn nauwelijks gericht op natuurbeleid. Verder valt het grote aantal landbouworganisaties in de Valleicommissie op. In vergelijking met het aantal natuur- en milieuorganisaties zijn deze veruit in de meerderheid. Bovendien zijn de meeste van deze landbouworganisaties sterk gericht op intensieve veehouderij en minder op de grondgebonden landbouw. De ammoniakwetgeving is voor deze sector de grootste belemmering en niet een paar duizend hectare nieuwe natuur, waarop toch geen ammoniakbeperkingen rusten (spelregel). Ook de milieufractie geeft aan dit kwalitatieve aspect (ammoniak) de prioriteit. Ammoniak heeft dus prioriteit boven grondverwerving (EHS), voor de een als belangrijkste bedreiging (landbouw) en voor de ander als kans (natuur). Realisatie van nieuwe natuur had zowel voor de landbouw- als de milieufractie blijkbaar onvoldoende belang om dit tot centraal onderwerp van het ROM-project te maken. Bezien vanuit het EHS-beleid was de samenstelling van het regionaal beleidsarrangement dus niet optimaal.

Ook de inzet van de belangrijkste hulpbronnen was voor het EHS-beleid niet optimaal. De inzet van de belangrijkste hulpbronnen (geld, menskracht, programmabureau en experimentenstatus) in het beleidsarrangement voor het EHS-beleid is namelijk zeer beperkt. Symbolisch is het feit dat het programmabureau de begrenzing van de EHS niet begeleidt, terwijl het deze rol bij het ammoniakreductieplan wel speelt. Het begrenzen wordt overgelaten aan de beide provincies. De mogelijkheden om te experimenteren met de invulling van landelijk beleid, dat zo kenmerkend is voor de ROM, wordt ook niet gebruikt om het EHS-beleid regionaal anders in te vullen. Na 1995 verandert dit wel iets. Het programmabureau raakt actief betrokken bij de realisatie van EHS in landinrichtingsprojecten (Binnenveld-Oost), bij de oprichting van agrarische natuurverenigingen en experimenten met natuurontwikkeling op landgoederen.

De spelregels van het regionaal beleidsarrangement verdragen zich goed met de spelregels van het EHS-beleid. Vooral de nationale spelregel 'vrijwilligheid' wordt nog eens extra bevestigd in het ROM-project. De spelregels rond één-op-één begrenzing en grondverwerving worden niet ter discussie gesteld. Toch is er spanning tussen deze spelregels en het realiseren van EHS-beleid. Vooral het feit dat heel strak bepaald is waar de nieuwe natuur moet komen en door wie deze beheerd gaat worden, verhoudt zich moeilijk tot vrijwillige grondverwerving (tegen bescheiden prijzen). De strakke begrenzing vraagt om meer dwingende instrumenten of ruimere grondprijzen. De vrijwilligheid vraagt juist om ruimere begrenzingen en mogelijkheden voor zelfrealisatie van natuur door landgoedeigenaren en boeren. Deze mogelijkheden ontstaan pas na 1995. We kunnen dus concluderen dat de 'vrijwilligheid' zich moeilijk verdraagt met de strakke realisatiestrategie van de EHS en het ontbreken van flexibiliteit daarin.

In het regionaal beleidsarrangement ontstaat een soort gemeenschappelijk discours rond het ammoniakbeleid (Krimp en Groei). Natuur(beleid) speelt hierin een cruciale rol als strategische hulpbron voor dit pragmatische akkoord tussen landbouw- en milieufractie. De begrenzing van de 4.200 ha nieuwe natuur is een belangrijk winstpunt voor de milieufractie in dit akkoord.

Veel verder gaat de rol van natuur(beleid) in dit gemeenschappelijke discours echter niet. EHS-beleid speelt inhoudelijk een ondergeschikte rol in dit discours. In het regionaal beleidsarrangement ontstaat in deze periode ook geen echte gemeenschappelijke visie op het EHS-beleid. De visie die er is, ontstaat vooral buiten het arrangement tussen de overheden en natuurorganisaties die traditioneel betrokken zijn bij het sectorale EHS-beleid.

Reconstructie (2000-2007)

Vanaf 2000 verandert het regionaal beleidsarrangement onder invloed van de reconstructie. De interne congruentie in het beleidsarrangement stijgt. Belangrijk voor ons daarbij is dat EHS-beleid hier steeds meer deel vanuit gaat maken. De interne congruentie blijft dus niet meer beperkt tot het landbouw-ammoniak probleem maar verbreedt zich tot een breed plattelandsontwikkelingsprogramma waar natuur integraal deel van uit maakt. De interne congruentie met betrekking tot het EHS-beleid stijgt dus en is na het vaststellen van het reconstructieplan (2004) dus hoog te noemen.

We lopen de elementen van het beleidsarrangement nogmaals langs.

Op het element actoren is er sinds de ROM-periode een aantal dingen veranderd: (1) de (kwantitatieve) verhouding tussen landbouw- en natuurorganisaties is evenwichtiger geworden door een afname van het aantal direct vertegenwoordigde landbouworganisaties, (2) gemeenten en waterschap zijn actiever betrokken geraakt bij de vormgeving en uitvoering van het EHS-beleid, (3) de tegenstellingen tussen landbouwfractie en milieufractie zijn afgenomen en (4) boeren en landgoedeigenaren zijn meer dan voorheen bereid om zelf natuur te ontwikkelen. Dit alles maakt dat het EHS-beleid aan belang heeft gewonnen bij de betrokken actoren en coalities.

Een andere verandering is dat het arrangement een steeds meer regionaal karakter krijgt, dat wil zeggen dat rijkspartijen en provincies meer in een formele opdrachtgeverrol komen te staan en zich uit het arrangement zelf terugtrekken. Op de interne congruentie lijkt deze ontwikkeling weinig invloed te hebben (of zelfs misschien een positieve invloed). Mogelijke problemen ontstaan met de externe congruentie. Daarover volgt meer in paragraaf 7.4.

De hulpbronnen waarover het regionaal beleidsarrangement kan beschikken, zijn uitgebreid met de komst van de Reconstructiewet (meer geld, de wettelijke status van het reconstructieplan etc.). Voor het EHS-beleid is het vooral van belang dat het beschikbare geld, menskracht en het programmabureau nu ook ingezet worden om natuur te realiseren. Zo wordt de begrenzing van de robuuste verbindingzone nu wel op dit regionale niveau uitgevoerd.

Sterk samenhangend met de hulpbronnen zijn de spelregels. In de reconstructie blijven de algemene spelregels uit het ROM-project van kracht. Vrijwilligheid blijft op verschillende manieren centraal staan in de Gelderse Vallei. Het verschil met de ROM-periode is echter dat de mogelijkheden om het EHS-beleid op andere manieren te realiseren zijn toegenomen. De spelregels zijn verruimd. Dit komt zowel voort uit veranderingen in het nationale natuurbeleid (zie ook: 7.4.2), uit de reconstructie en de veranderende spelregels in de ruimtelijke ordening. De belangrijkste ontwikkelingen zijn: (1) nieuwe mogelijkheden voor particulieren en boeren om natuur te realiseren, (2) meer overleg bij begrenzing nieuwe natuur, (3) meer mogelijkheden voor flexibele begrenzing, (4) mogelijkheden voor het combineren van 'rood' en 'groen'. Hiermee lijkt een belangrijk deel van de spanning tussen 'realisatie natuurdoelen' en 'vrijwilligheid' te zijn opgelost. Toch blijft deze spanning aanwezig en komt deze via de nadruk op afrekenbaarheid in reconstructie en ILG in de toekomst mogelijk weer naar boven.

De reconstructie heeft bijgedragen aan het ontstaan van een integraler beleidsdiscours. In feite ontstaat er een nieuw 'plattelanddiscours' of 'reconstructiediscours' dat het veel smallere landbouw-ammoniak discours vervangt. EHS-beleid is ditmaal meer dan een strategische hulpbron om een regionaal akkoord mogelijk te maken. EHS-beleid, met als icoon de robuuste verbinding, maakt nu echt integraal deel uit van het gemeenschappelijke discours in dit beleidsarrangement. Dit symboliseert ook de verbreding in het regionale beleidsarrangement en de toenadering tussen landbouw- en milieufractie.

De conclusie is dus dat de interne congruentie voor het EHS-beleid in de reconstructieperiode flink is toegenomen. In vergelijking met de ROM-fase is de interne congruentie in de reconstructiefase hoog.

7.3.2 Casus Drents-Friese Wold

Waar het arrangement in de Gelderse Vallei wat de EHS betreft geleidelijk aan intern congruent en stabiel wordt, is in het Drents-Friese Wold al met het oprichten van het nationale park sprake van een vrij stabiel arrangement rondom natuurbeleid. Dat hangt in de eerste plaats samen met het feit dat een aanzienlijk deel van het gebied al langere tijd in handen is van terreinbeheerders met een natuurdoelstelling, namelijk Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Drents Landschap. Zij zijn allen onderdeel van het overlegorgaan en kunnen door hun grondbezit een belangrijke stempel drukken op het realiseren van de EHS. Ook het ministerie van LNV en de provincie Drenthe in wiens grondgebied het grootste gedeelte van het nationaal park ligt zijn belangrijke betrokkenen die het realiseren van de EHS een warm hart toedragen. Het overlegorgaan biedt ruimte aan gebiedspartijen die via het opstellen van het BIP gezamenlijk het werken aan de EHS. Opvallend is dat in het BIP termen worden gebruikt die in de uitwerking van het EHS-beleid gemeengoed zijn geworden. Het overlegorgaan is een vehikel geworden om op gebiedsniveau het realiseren van de EHS te bespreken.

De spelregel van scheiding van natuur en landbouw die in de begrenzing van het nationale park belangrijk is geweest, zorgt er rond de bestaande natuurterreinen voor dat harde conflicten over de realisatie van de EHS uitblijven. De scheidingsspelregel past goed bij de aanwijzing als kerngebied van de EHS in het nationale natuurbeleidsplan. Het bevestigt het tot dan toe gevoerde natuurbeleid van de verschillende terreinbeheerders en gemeenten. Ook past de spelregel uitstekend bij het dominante ecologische discours dat de partijen in het overlegorgaan inhoudelijk bindt en dat in het BIP gebezigd wordt. De spelregel stamt uit de tijd dat de Voorlopige Commissie Nationale Parken de mogelijkheden voor het oprichten van een nationaal park aan het verkennen was.

Daar waar van scheiding geen sprake kon zijn vanwege al langer bestaand agrarisch gebruik gelden andere spelregels: in dergelijke gebieden, met name de Oude Willem, kunnen landbouwactiviteiten worden voortgezet zolang de gronden nog niet zijn verworven voor de EHS. In tegenstelling tot de scheidingsspelregel verhoudt deze spelregel zich slecht tot het dominante, door het EHS-beleid ondersteunde ecologische discours in het gebied. Maar tegelijkertijd ademt deze voortzettingsspelregel de geest van een algemeen geldende spelregel in het Nederlandse EHS-beleid, namelijk de vrijwillige medewerking van grondbezitters. Het opmerkelijke geval doet zich dus voor dat in het arrangement niet alle spelregels congruent zijn met het dominante ecologische discours. De voortzettingsspelregel laat op zich – en zeker op de wat langere termijn – wel ruimte voor het realiseren van de EHS, maar dit is in het Drents-Friese Wold geheel afhankelijk van het moment waarop boeren hun bedrijfsvoering beëindigen.

Het ecologische, aan de EHS gerelateerde discours is duidelijk dominant in het overlegorgaan. Maar ook in andere coalities speelt het een belangrijke rol. In de ROM-gebiedscommissie

Oosterwolde-Elsloo-Appelscha wordt de natuurfunctie van het nationaal park en daarmee ook de taak van begrenzen van de EHS als een gegeven gezien. Dat zorgt ervoor dat het zoeken naar locaties voor natuurontwikkeling redelijk vlot verloopt. Ook in de coalitie binnen het project Integraal Waterbeheer Terwisscha drukt het ecologische discours een belangrijk stempel op de activiteiten. Vanaf het begin af aan is het beschermen en herstellen van natuurwaarden uitgangspunt. Het project richt zich nadrukkelijk op het aanpakken van de uit natuuroogpunt ongewenste verdroging in twee boswachterijen van Staatsbosbeheer. Weliswaar werken partijen niet direct samen om de EHS te realiseren, maar de activiteiten zijn er wel degelijk op gericht om het kerngebied van de EHS te beschermen en te herstellen. Net als in de ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha wordt ook hier de status van het gebied als belangrijk onderdeel van de EHS als een gegeven beschouwd. Daarnaast is de samenwerking tussen bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het waterschap Reest en Wieden om natuurontwikkeling in het nationale park te realiseren een concreet praktijkvoorbeeld waarin het ecologische discours domineert.

Al met al ontstaat het beeld van een redelijk stabiel en redelijk intern congruent beleidsarrangement door de jaren heen. De voortzettingsspelregel gedijt weliswaar niet goed in de context van het ecologische discours dat het arrangement domineert, maar deze geldt met name voor het landbouwgebied de Oude Willem. Opvallend is de hiërarchie tussen de verschillende in het gebied bestaande coalities. Het overlegorgaan en het daarbij horende BIP kaderen de discussies in andere coalities tot op zekere hoogte in.

De redelijke mate van interne congruentie komt een aantal keren onder druk te staan, maar wordt ook bevestigd. Op twee manieren wordt de interne congruentie van buiten af onder druk gezet. In de eerste plaats laten omwonenden en gebruikers zich vanaf 2005 steeds meer horen. Als reactie op de plannen van Staatsbosbeheer om een aantal bomen te kappen voor de ontwikkeling van een natuurlijker bos, bekritisieren zij de dominantie van het ecologische discours. Ze vragen meer aandacht voor andere natuurwaarden dan de overwegend ecologisch gedefinieerde natuurdoelen die zo sterk geïnstitutionaliseerd zijn in het regionale arrangement. Dit leidt niet zozeer tot een ander arrangement, maar wel tot een nadrukkelijker rol van omwonenden en gebruikers in het gebied, onder andere door het instellen van een gebruikersplatform. Het gaat hier eerder om een toevoeging aan de bestaande overlegstructuur die nauwelijks invloed heeft op het al bestaande overlegorgaan en het daarin overheersende ecologische discours. Vooralsnog heeft het geen grote gevolgen voor het realiseren van de EHS.

In de tweede plaats zorgen EU spelregels van buiten het regionale arrangement, namelijk de Vogel- en Habitatrichtlijn, voor een discussie over de reikwijdte van het ecologische discours en daarmee het ecologische perspectief dat gepaard gaat met het realiseren van de EHS. De Europese spelregels bevestigen het discours enerzijds, maar tegelijkertijd zorgen ze ervoor dat de dominantie ervan ter discussie wordt gesteld. Het is met name de relatie tussen natuur en andere functies die opnieuw onderwerp van discussie wordt. Heel concreet komt er ook een nieuwe activiteit uit voort, namelijk het opstellen van een Ontwikkelagenda voor het gebied rondom Appelscha. De Europese spelregels geven dus aanleiding om gezamenlijk tot afspraken te komen voor de (recreatieve) ontwikkeling van een onderdeel van het nationale park. Maar ook laten de Europese spelregels nog eens zien dat de voortzettingsspelregel en de spelregel van vrijwilligheid in de Oude Willem zich slecht verhouden tot het ecologische, aan de EHS gerelateerde discours. Daarmee onderstrepen de Europese spelregels de al langer bestaande spanning in het realiseren van de EHS in een gedeelte van het nationale park, namelijk de moeizame relatie tussen het dominante ecologische discours enerzijds en de voortzettingsspelregel anderzijds.

De redelijke interne congruentie wordt ook bevestigd. In de eerste plaats gebeurt dat door de Europese spelregels van de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie ook vorige alinea). In de aanwijzingsprocedure van het nationale park als speciale beschermingszone onder de Habitatrichtlijn begin 2007 worden uitsluitend ecologische overwegingen meegenomen. Deze spelregel onderstreept daarmee het gangbare, dominante ecologische discours in het regionale arrangement. Dat dit ook de nodige gevolgen heeft voor regionale samenwerking is in de vorige alinea beschreven.

Een tweede ontwikkeling van buiten het arrangement met gevolgen voor het regionale arrangement is de landelijke aanpak van verdroging in een aantal voor de natuur belangrijke gebieden in Nederland. Het ministerie van LNV zet het nationale park op een lijst met gebieden waar met prioriteit gewerkt gaat worden aan de bestrijding van verdroging en daarmee het beschermen en herstellen van natuurwaarden. Daarmee ondersteunt het ministerie het ecologische discours in het regionale arrangement. Bovendien wordt daarmee aangesloten op het werk van de coalitie in het project Integraal Waterbeheer Terwisscha. Het valt nog te bezien wat dit betekent voor het vrijkomen van financiële hulpbronnen voor verdrogingmaatregelen en de medewerking van regionale partijen. Tot nu toe is consensus en gezamenlijk overleg een belangrijke spelregel geweest in de coalitie. De NLTO is in 2005 al eens uit de coalitie gestapt toen het verplaatsten van de waterwinning bij Terwisscha naar nabijgelegen landbouwgebieden werd besproken. De waterwinning bij Terwisscha is een belangrijke veroorzaker van verdroging van het gebied. Het aanpakken van verdroging is daarmee belangrijk voor het herstellen van natuurwaarden in het nationale park.

7.3.3 Casus De Venen

In de casus De Venen is het ontstaan van interne congruentie, anders dan in de twee voorgaande casus, vooral te typeren als een proces van vallen en opstaan. Periodes van lage(re) en hoge(re) interne congruentie wisselen elkaar af.

In de beginperiode van het strategisch groenproject De Venen (1992-1995) is de interne congruentie van het beleidsarrangement laag. Voornaamste problemen zijn: (a) het gebrek aan draagvlak voor de grootschalige natuuropgave bij de betrokken overheden in de stuurgroep en (b) het ontbreken van een aantal 'sleutelactoren' (landbouwsector en natuurorganisaties) in diezelfde stuurgroep (zie ook 7.2.4). Dominant discours in de stuurgroep is het ecologisch discours (grootschalige natuurontwikkeling), maar hier kan geen handen en voeten aan gegeven worden omdat cruciale hulpbronnen voor de realisatie van de EHS ontbreken (bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, grondeigendom).

In 1995 introduceert gedeputeerde Robbertsen twee nieuwe spelregels in het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS in De Venen. Deze nieuwe spelregels verhogen de interne congruentie. Allereerst zorgt de gedeputeerde ervoor dat landbouw-, recreatie- en natuurorganisaties deel gaan uitmaken van de stuurgroep De Venen. Bovendien zet Robbertsen naast natuur- en recreatieontwikkeling een nieuw onderwerp op de agenda van de stuurgroep: handhaving en versterking van de landbouw in gebied De Venen. Het gevolg van de twee nieuwe spelregels is dat naast het dominante ecologisch discours een nieuw (landbouw)discours wordt geïntroduceerd in het beleidsarrangement rond De Venen. Dit stelt de partijen in de stuurgroep in staat een compromis te sluiten (zie ook 7.2.4), hetgeen resulteert in het Plan van Aanpak De Venen van 1998. Concreet betekent dit dat de hulpbronnen die nodig zijn voor de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur in de Venen (bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, grondeigendom, geld) nu ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Hiermee is de interne congruentie met betrekking tot de realisatie van de EHS in De Venen aanzienlijk toegenomen.

In de jaren na de totstandkoming van Plan De Venen (1998-2003) komt de interne congruentie in het beleidsarrangement De Venen onder druk te staan. Dit gebeurt in deze periode vooral onder invloed van ontwikkelingen binnen het beleidsarrangement zelf.

Na de totstandkoming van het Plan De Venen in 1998 gaan de betrokken gebiedspartners aan de slag met de nadere uitwerking (in drie deelgebieden) en de uitvoering van het plan. Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid over de concrete maatregelen die het gevolg zijn van het Plan De Venen. Tegelijkertijd brokkelt echter het maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van de EHS in De Venen af. Er ontstaat weerstand bij bewoners en grondgebruikers die met ingrijpende veranderingen geconfronteerd worden. Daarmee komt de beschikbaarheid van hulpbronnen die cruciaal zijn voor de realisatie van de EHS in De Venen (bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, grondeigendom) op de tocht te staan.

Dit is bijvoorbeeld het geval in de polder Groot Mijdrecht Noord. Sinds 1998 is hier een gebiedscommissie aan het werk om de inrichting van het westelijk deel van de polder nader uit te werken. In de loop van dit proces blijkt het draagvlak onder bewoners en grondgebruikers om de beoogde 190 ha nieuwe natuur te realiseren te ontbreken. In 1999 trekt de vertegenwoordiging vanuit de landbouw de steun aan de natuurplannen in. Gedeputeerde Robbertsen beslist naar aanleiding daarvan om de natuurplannen voor het westelijk deel van Groot Mijdrecht Noord tot 2012 in de ijskast te zetten.

Ook rond het deelproject Waverhoek ontstaat weerstand wanneer de plannen voor realisatie van de EHS concreet worden. Hier wenden bewoners en grondgebruikers met succes de inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan als hulpbron om de omvorming van landbouwgronden tot natuurgebied en de daarbij benodigde vernattingsmaatregelen te dwarsbomen. Als gevolg hiervan wordt de uitvoering van project Waverhoek ruim een jaar vertraagd.

In de periode 2003-2007 zijn het vooral ontwikkelingen buiten het beleidsarrangement die de interne congruentie rond de realisatie van de EHS in De Venen ondermijnen. Zo is er als gevolg van de door de minister van LNV afgekondigde aankoopstop in 2003 geen geld beschikbaar voor de verwerving van landbouwgronden. Het tijdelijk ontbreken van deze cruciale hulpbron doet de toch al broze verhouding met de landbouwsector in De Venen geen goed.

Bovendien wordt in deze periode duidelijk dat de in Plan De Venen afgesproken spelregel van vrijwilligheid zich slecht verhoudt tot het streven naar grootschalige natuurontwikkeling via de aankoop van landbouwgronden en de overdracht daarvan aan terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten). Tot 2004 verloopt de grondverwerving in De Venen goed, maar daarna stagneert het. In het deelproject Parklandschap Marickland introduceren rijk (de ministeries van VROM en LNV), provincie Utrecht, gemeente De Ronde Venen en Staatsbosbeheer om die reden een nieuwe spelregel. In de Samenwerkingsovereenkomst Parklandschap van 2005 spreken ze af de Wet voorkeursrecht gemeenten te vestigen op het deelgebied. Dit betekent dat vrijkomende gronden als eerste aan de gemeente aangeboden moeten worden. Dit moet de omvorming van landbouwgrond in natuurgebied van nieuwe natuur versnellen. LTO Noord komt hier echter fel tegen in het geweer, handig gebruik makend van de lokale verkiezingstrijd die dan volop aan de gang is in gemeente De Ronde Venen. Uiteindelijk zwicht het gemeentebestuur onder deze druk en besluit het af te zien van de afspraak met rijk, provincie en Staatsbosbeheer om de Wvg te vestigen.

Ook komen er in de loop der jaren verschillende nieuwe beleidsopgaven op het gebied af, die de interne congruentie in het beleidsarrangement rond De Venen onder druk zetten. Allereerst maken rijk en provincies in het Afsprakenkader robuuste verbindingen van 2003 afspraken

over de realisatie van de ecologische verbinding 'Natte As'. Voor gebied De Venen impliceert dit een aanvullende natuuropgave van ongeveer 450 ha. Deze nieuwe spelregel dwingt de gebiedspartners opnieuw met elkaar te onderhandelen over de begrenzing van de EHS in De Venen. In het Herijkt Plan van begin 2007 komen de partijen uiteindelijk overeen dat voor de nieuwe natuuropgave in het deelgebied Groot Wilnis-Vinkeveen een 'maatwerkeraanpak' ontwikkeld zal worden. Zodoende wordt in het najaar van 2007 een planproces opgestart in Groot Wilnis-Vinkeveen. Het contract dat rijk en provincie in oktober 2007 ondertekenen over de realisatie van de 'Groene Ruggengraat' betekent overigens een bevestiging van de afspraken uit het Herijkt Plan. Bovendien levert het een nieuwe hulpbron (geld) op voor de (extra) EHS-opgave in Groot Wilnis Vinkeveen.

Op de tweede plaats hebben de ontwikkelingen in het (inter-)nationale waterbeleid een versturende werking op de interne congruentie in De Venen. Ze zijn namelijk aanleiding voor de provincie Utrecht om in het streekplan van 2005 de wateropgave voor Groot Mijdrecht Noord opnieuw aan de orde te stellen. Dit is in strijd met de spelregel die gedeputeerde Robbertsen in 1999 afgesproken heeft met de landbouwsector om het westelijk deel van de polder tot 2012 met rust te laten. Het 'open' planproces dat provincie, waterschap en gemeente opstarten voor de nieuwe wateropgave in Groot Mijdrecht Noord kan de weerstand bij bewoners en grondgebruikers niet wegnemen.

Ten slotte hebben ook de afspraken van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in de Nationale Agenda Westelijke Veenweiden van 2004 grote consequenties voor de interne congruentie in het beleidsarrangement rond gebied De Venen. Er geldt ineens een nieuwe spelregel: 'functie volgt peil'. Deze spelregel tornt aan bestaande afspraken over (grondwater)peilbeheer in De Venen. Zo is de veenweidenaanpak voor de provincie Utrecht aanleiding om begin 2007 voor te stellen in de polder Groot Mijdrecht Noord geen peilaanpassing meer te doen. Omdat dit betekent dat de polder op termijn onder water komt te staan, leidt dit tot grote protestacties van bewoners en grondgebruikers. Met het instellen van een onafhankelijke onderzoekscommissie hoopt de provincie Utrecht de gemoederen in Groot Mijdrecht Noord weer tot bedaren te brengen.

7.3.4 Vergelijking: interne congruentie in de drie casus

Op basis van onze bevindingen kunnen we hier concluderen dat in alle drie de casus in een bepaalde periode sprake is van interne congruentie rond de realisatie van de EHS (zie tabel 7.2). In de casus Gelderse Vallei en Drents-Friese Wold is de interne congruentie, wanneer die eenmaal is ontstaan, (vrij) stabiel, terwijl de interne congruentie in de casus De Venen die in 1998 ontstaat slechts van tijdelijke aard is.

In de casus Gelderse Vallei wordt het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS geleidelijk aan stabiel. Interne congruentie komt hier tot stand vanaf 2000, wanneer de reconstructie haar intrede doet en belangrijke veranderingen in het arrangement tot stand brengt. In de ROM-periode maakte het EHS-beleid nauwelijks substantieel onderdeel uit van het arrangement. De landbouw-ammoniak discussie is het centrale thema, maar er ontstaat geen discours dat alle partijen kan binden. Binnen de landbouwfractie is het moderniseringsdiscours dominant, terwijl het ecologische discours binnen de milieufractie thuishoort. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het begrenzen van de EHS plaatsvindt door sectorale specialisten van provincies Gelderland en Utrecht. Met de komst van het reconstructiebeleid doet een nieuw discours haar intrede dat ruimte biedt aan de al bestaande moderniserings- en ecologische discoursen. Hierdoor worden de spelregels opgerekt (bijvoorbeeld EHS-realisatie in ruim begrensde gebieden), komen er meer hulpbronnen beschikbaar en nemen meer actoren deel die voor EHS-realisatie van belang zijn. Het nieuwe reconstructiebeleid doorbreekt daarmee de situatie van lage interne congruentie.

Tabel 7.2: Vergelijking interne congruentie in de drie casus

	Gelderse Vallei	Drents-Friese Wold	De Venen
Interne congruentie	Ja	Ja	Ja/nee (tijdelijk)
Wanneer?	2000-heden	1996-heden	Rond 1998
Ontwikkeling interne congruentie	De interne congruentie m.b.t. het EHS-beleid ontwikkelt zich in de periode 1993-2007 van vrij laag tot hoog. De interne congruentie is aanvankelijk laag (ROM-project). Interne congruentie beperkt zich tot landbouw-ammoniak. Na 2000 stijgt de interne congruentie mede dankzij de brede benadering reconstructie en veranderingen in regionaal arrangement.	De interne congruentie m.b.t. het EHS-beleid ontwikkelt zich in jaren '80 en eerste helft jaren '90. De interne congruentie is redelijk hoog voor zover het de al bestaande natuurterreinen betreft en lager waar het landbouwgebied betreft. De interne congruentie blijft redelijk stabiel door de jaren heen. Deze lijkt af en toe te dalen door invloeden van buitenaf (actoren die niet in een coalitie zitten; door EU spelregels), maar uiteindelijk zorgen deze invloeden niet voor wezenlijke verandering van het regionale arrangement. Deze wordt tegelijkertijd bevestigd door externe spelregels (EU beleid) en nationale initiatieven (verdrogingsbeleid).	De interne congruentie m.b.t. het EHS-beleid is aanvankelijk laag (1992-1995). De interne congruentie neemt toe in de periode 1995-1998. In de periode 1998-2003 neemt de interne congruentie af door ontwikkelingen binnen het beleidsarrangement (vooral de afname van het maatschappelijk draagvlak voor het EHS-beleid in De Venen). In de periode 2003-2007 wordt de interne congruentie herhaaldelijk ondermijnd door ontwikkelingen buiten het beleidsarrangement (de introductie van nieuwe beleidsopgaven voor De Venen).

Waar het arrangement rond de Gelderse Vallei in de loop van de jaren toegroeit naar meer interne congruentie, is in het Drents-Friese Wold al vanaf de oprichting van het nationale park in 1996 sprake van een vrij evenwichtig arrangement rondom natuurbeleid. En dit blijft redelijk stabiel door de jaren heen. Al vanaf het begin van de oprichting van het nationale park zitten de belangrijkste partijen voor het realiseren van de EHS in de coalitie van het overlegorgaan. Zij komen al voordat andere coalities en projecten dat hebben kunnen doen tot een duidelijk plan voor het beschermen van de natuurwaarden in het gebied in het Beheer- en Inrichtingsplan. Anders dan in de Gelderse Vallei is het ecologische discours hierin zeer dominant. Het plan, de bijbehorende acties en daarmee het ecologische discours zijn vervolgens richtinggevend voor andere activiteiten die van belang zijn voor het realiseren van de EHS. Ook in de coalities rond ROM-project Oosterwolde-Elsloo-Appelscha en project Integraal Waterbeheer Terwisscha nemen de (voor het realiseren van de EHS) relevante gebiedspartijen deel. Ontwikkelingen buiten het arrangement, zoals de aanwijzingsprocedure van het park als Habitatrichtlijngebied, lijken soms tijdelijk de interne congruentie te doen dalen. Maar keer op keer blijkt het arrangement erg stabiel.

In de casus De Venen is het ontstaan van interne congruentie vooral een proces van vallen en opstaan. Periodes van lage(re) en hoge(re) interne congruentie wisselen elkaar af. Ontwikkelingen binnen het arrangement, maar ook de introductie van nieuwe spelregels van

buiten het arrangement zijn hier debet aan. Sprake van hoge interne congruentie is er alleen rond de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen in 1998. Hiermee wijkt de casus De Venen dus duidelijk af van de twee andere casus.

Toch zijn er ook overeenkomsten tussen De Venen en de andere twee casus. In de beginjaren lijkt de situatie van lage interne congruentie in De Venen tot op zekere hoogte op die in de Gelderse Vallei. In beide cases maakt een aantal actoren dat voor realisering van de EHS essentieel is geen deel uit van een belangrijke coalitie in het gebied. Zo bestaat de coalitie in De Venen in de beginperiode alleen uit overheden en ontbreken landbouw-, recreatie- en natuurorganisaties. In de Gelderse Vallei ontbreken Natuurmonumenten en landgoedeigenaren en is er een groot aantal landbouwvertegenwoordigers. Het openen van de bestaande coalities voor de ontbrekende partijen of het actief toetreden tot de coalities van deze partijen is een belangrijke zet in het verhogen van de interne congruentie. Dit gebeurt in De Venen vanaf 1995 en in de Gelderse Vallei in het reconstructieproces vanaf 2000. In De Venen leidt dit in 1998 tot strategische congruentie, die vervolgens in de uitwerking van deelprojecten weinig waard blijkt te zijn wanneer bewoners en grondgebruikers zich tegen de plannen keren. In de Gelderse Vallei was er al eerder sprake van strategische congruentie. Dat de interne congruentie hier uiteindelijk groter wordt heeft vooral te maken met het feit dat het reconstructiebeleid naast actoren ook nieuwe hulpbronnen, spelregels en discourses meebrengt die zich goed tot elkaar verhouden.

Naast een overeenkomst met de Gelderse Vallei vertoont de casus De Venen ook een gelijkenis met de casus Drents-Friese Wold. In beide regionale arrangementen is vanaf het begin sprake van een dominant ecologisch discours dat direct verbonden is met het EHS-beleid. In het Drents-Friese Wold is dit discours echter veel houdbaarder dan in De Venen. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de sterke relatie die er is tussen dit discours en de doelstellingen van de partijen die in het realiseren van het EHS-beleid een doorslaggevende rol vervullen. In het Drents-Friese Wold past het ecologische discours uitstekend bij het streven van Staatsbosbeheer, de grootste grondbezitter in het nationale park, om een groot aaneengesloten natuurgebied te realiseren. In De Venen verhoudt het ecologische discours zich slecht tot de activiteiten van de landbouw. Dit laatste geldt overigens ook, zij het in mindere mate, voor het landbouwgebied binnen het ROM-deelgebied Oosterwolde-Elsloo-Appelscha in de casus Drents-Friese Wold.

7.4 Externe congruentie

Externe congruentie verwijst naar de mate waarin het beleidsarrangement past in zijn (institutionele en discursieve) omgeving. Deze omgeving omvat verschillende elementen. Vanwege het feit dat deze studie gaat over het EHS-beleid, gaan we hier in op de mate waarin het regionale beleidsarrangement past bij de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid. Deze zijn beschreven in hoofdstuk 3. We onderscheiden daar de volgende discourscomplexen:

1. Natuurontwikkeling en maakbaarheid;
2. Vermaatschappelijking en vermarkting;
3. Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid.

In hoofdstuk 3 hebben we de opkomst van de verschillende discourscomplexen in de tijd geplaatst. Toch komen verschillende discourscomplexen gelijktijdig voor. Dat betekent dat een regionaal beleidsarrangement extern congruent kan zijn met het ene discourscomplex maar extern incongruent met het andere.

In deze paragraaf geven we aan in hoeverre de door ons onderzochte regionale beleidsarrangementen actief verwijzen naar één of meerdere discourscomplex(en) in het EHS-

beleid. Om te kunnen spreken van bestuurlijk vermogen *om EHS-beleid uit te voeren* is het overigens nodig dat een beleidsarrangement extern congruent is met in ieder geval één van de discourscomplexen uit het EHS-beleid.

7.4.1 Casus Gelderse Vallei

Voor de casus Gelderse Vallei blijven we de tweedeling hanteren in het ROM-project Gelderse Vallei en Reconstructie Gelderse Vallei.

Het ROM-project (1989-1999)

In de (begin)periode van het ROM-project is het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid zeer dominant en herkenbaar in het landelijke EHS-beleid. Ook in het regionale arrangement in de Gelderse Vallei speelt dit discours een belangrijke rol bij de uitwerking van het EHS-beleid. Eerder hebben we al gezien dat de uitwerking van het EHS-beleid grotendeels buiten het ROM-project om plaatsvindt. Het EHS-beleid werd grotendeels op het sectorale (begrenzings)spoor uitgewerkt door rijk, provincies en natuurorganisaties. De Valleicommissie stelt twee spelregels aan dit sectorale proces: (1) aan de vrijwilligheid wordt niet getornd en (2) 4.200 ha landbouwgrond is het absolute maximum. In de inhoudelijke doelen en manier van realiseren verandert dus niets in het EHS-beleid in de Gelderse Vallei. Op dit punt is het EHS-beleid in de Gelderse Vallei dus extern zeer congruent met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid. Dit zegt overigens niets over de acceptatie van het beleid bij de landbouworganisaties en de grondeigenaren.

Het discourscomplex 'vermaatschappelijking en vermarkting' wordt zichtbaar in de periode 1995-2000. In het nationale EHS-beleid ontstaan nieuwe mogelijkheden voor het betrekken van boeren en landgoedeigenaren bij natuurontwikkeling. In het ROM-project Gelderse Vallei wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheden door het oprichten van agrarische natuurverenigingen en het ondersteunen van natuurontwikkeling op landgoederen. Het is al een indicatie dat dit 'nieuwe' EHS-beleid blijkbaar beter aansluit bij de kenmerken van het regionale beleidsarrangement in de Gelderse Vallei dan het gangbare EHS-beleid met begrenzingen en grondverwerving door de overheid.

Reconstructie (2000-2007)

De onderhandelingen over het reconstructieplan (2002-2005) vallen samen met een omslag in het EHS-beleid 'van verwerven naar beheer'. Deze nationale beleidswijziging is een concrete uiting van het dominante beleidsdiscours vermaatschappelijking en vermarkting. Deze beleidswijziging wordt in de Gelderse Vallei met veel enthousiasme opgepakt. Vooral landgoedeigenaren zien nieuwe mogelijkheden om de realisatie van de robuuste verbinding te combineren met een nieuwe economische basis voor hun landgoed. Begrenzing en realisatie van de robuuste zone kunnen beter worden afgestemd op de wensen van de grondeigenaren dan in het 'oude' EHS-beleid. De spelregels van het nationale EHS-beleid zijn veranderd en sluiten daardoor beter aan bij de spelregels van het regionale beleidsarrangement in de Gelderse Vallei. Ofwel: de externe congruentie is toegenomen, omdat het nationale discours beter aansluit op het regionale discours.

Het discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid wordt ook zichtbaar in de reconstructie Gelderse Vallei. Op het eerste gezicht lijkt het regionale beleidsarrangement in hoge mate extern congruent met dit discourscomplex. Toch blijkt dit bij een nadere analyse, niet op alle onderdelen het geval te zijn. We moeten de betekenis van het discourscomplex meer in detail bekijken aan de hand van de onderscheiden elementen.

Integraliteit - In hoofdstuk 3 hebben we aangegeven dat de ontwikkeling van het gebiedsgerichte beleid een verbreding van het begrip natuur met zich heeft meegebracht. In

de Gelderse vallei hebben we gezien dat deze verbreding in de ROM zeer beperkt heeft plaatsgevonden. In de reconstructie treedt deze verbreding wel op, gelijktijdig met een verbreding in het nationale EHS-beleid. Deze integrale aanpak van natuur past goed bij het regionale beleidsarrangement. Wat mede verklaart dat het natuur beter is geïntegreerd in het reconstructieplan dan in het ROM-project.

Decentralisatie - Het EHS-beleid is met de reconstructie (2002) en het ILG (2007) zowel juridisch als financieel steeds meer gedecentraliseerd naar de provincies. Dit gaat samen met een decentralisatie van ander beleid voor het landelijk gebied (o.a. landinrichting en landschapsbeleid). Op zichzelf past dit goed bij het gebiedsgerichte beleid in de Gelderse Vallei. De provincies staan immers veel dichterbij het regionale arrangement en kunnen eenvoudiger inspelen op de wensen uit het gebied (maatwerk). In de praktijk blijkt het ingewikkelder. De provincies Utrecht en Gelderland gaan namelijk elk op een eigen manier om met de decentralisatie van het EHS-beleid. Inhoudelijk zijn er geen andere visies op de EHS, maar de visie op sturing verschilt wel. In algemene zin geeft de provincie Utrecht meer ruimte aan het regionale beleidsarrangement dan de provincie Gelderland. De reden hiervoor is dat de provincie Gelderland moeite heeft met de onafhankelijke (en niet-publiekrechtelijke) positie van het programmabureau en liever rechtstreeks zaken doet met gemeenten en waterschappen.

De uiteenlopende sturingsfilosofieën van de beide provincies maakt het voor het regionale beleidsarrangement moeilijk om de externe structurele congruentie op peil te houden. De bestaande interne congruentie past beter bij de Utrechtse context dan bij de Gelderse. Het leidt tot spanning (en machtsstrijd) tussen het regionale beleidsarrangement en de provincie Gelderland.

Afrekenbaarheid - De ontwikkeling naar afrekenbaarheid kan op zich heel goed passen bij integraal gebiedsgericht beleid. Problemen kunnen zich voordoen als de afrekenbaarheid op EHS-beleid sectoraal is, terwijl het EHS-beleid als integraal onderdeel van een breder beleid wordt vormgegeven. In de casus Gelderse Vallei is hier momenteel nog weinig van te zeggen. Wel is er een latente spanning tussen de afspraak van rijk en provincies om de EHS en de robuuste verbindingzone te realiseren enerzijds en de in het regionaal arrangement overeen gekomen spelregel van vrijwilligheid anderzijds. Deze spanning komt pas naar boven als de realisatie van de natuurdoelen tegenvalt. Op dat moment kan de afrekenbaarheid de externe congruentie van het beleidsarrangement onder druk zetten. Hiermee bedoelen we dat de kans bestaat dat provincies een meer opleggende en dwingende sturingsstijl gaan aannemen, indien de realisatie tegenvalt omdat ze hier door het rijk op zullen worden afgerekend.

Samenvattend kunnen we constateren dat de externe congruentie van het regionale beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei met het discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid op zichzelf hoog is, maar dat er binnen dit discourscomplex spanningen zijn die deze externe congruentie kunnen laten afnemen. Provincies hebben als gevolg van de decentralisatie immers ook de mogelijkheid om niet congruent beleid te voeren met het regionaal beleidsarrangement. Bovendien heeft de afrekenbaarheid het gevaar in zich dat elementen uit het oude discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid (vooral maakbaarheid) versterkt terugkomen, met mogelijke spanning met het regionale beleidsarrangement tot gevolg.

7.4.2 Casus Drents-Friese Wold

In het Drents-Friese Wold manifesteert het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid zich nadrukkelijk in de gehele periode 1990-2007. In het BIP van het overlegorgaan staat het ontwikkelen van natuur in het nationale park volgens aan de EHS

gerelateerde streefbeelden centraal. Zoals al eerder aangegeven kadert het BIP ook de discussies in andere coalities in het gebied in. Daarmee wordt het BIP als het ware een spelregel voor de speelruimte van andere coalities in het gebied. De voorwaarde voor de dominantie van het BIP is wel dat de voortzettings- en vrijwilligheidsspelregel in het realiseren van de EHS gehandhaafd blijft. Het regionale arrangement in het nationale park is zeer congruent met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid.

Sporen van het discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting zijn gedeeltelijk terug te vinden in het Drents-Friese Wold. Vermaatschappelijking van natuur doet zich met name in de periode vanaf 2005 voor. Dit is gerelateerd aan het moment dat omwonenden en gebruikers aangeven een bredere definitie van natuur in het gebied wenselijk te vinden. Naast een op ecologische overwegingen gebaseerde natuuropvatting zou ook meer aandacht moeten zijn voor natuuropvattingen die goed aansluiten bij de beleving van omwonenden en gebruikers. Interessant is dat het vermaatschappelijkingsdiscours niet wordt ingebracht door de bestaande partijen in het regionale arrangement, maar door omwonenden en gebruikers die tot dan toe niet direct waren vertegenwoordigd in de bestaande coalities van het overlegorgaan, de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha en het project Integraal Waterbeheer Terwisscha. Vermarkting als discours is niet duidelijk zichtbaar in het Drents-Friese Wold.

Het discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid is slechts gedeeltelijk zichtbaar in het Drents-Friese Wold. De externe congruentie van het regionale beleidsarrangement met dit discourscomplex is vrij laag. In het nationale park staat de natuurfunctie van het gebied centraal. Dit past ook uitstekend bij de aard van het nationale park dat overwegend uit natuurgebieden van verschillende terreinbeheerders bestaat. Zoals al eerder besproken wordt dit door verschillende coalities als een gegeven gezien.

Binnen het kader van de natuurdoelstelling van het nationale park werd en wordt wel gewerkt aan een integrale benadering van natuur (in de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha, in het project Integraal Waterbeheer Terwisscha, in de Ontwikkelagenda voor Appelscha). Maar zoals aangegeven heeft die integraliteit vooral betrekking op de betrokkenheid van diverse partijen en het afspreken van spelregels die andere functies dan natuur bestaansrecht geven.

Decentralisatie van het EHS-beleid lijkt voor het Drents-Friese Wold geen duidelijke inhoudelijke en organisatorische gevolgen met zich mee te brengen. De provincies zijn al lange tijd betrokken bij het nationale park.

Het discours van afrekenbaarheid is niet duidelijk herkenbaar in het Drents-Friese Wold.

Het regionale arrangement rondom het Drents-Friese Wold is dus in hoge mate congruent met het eerste discourscomplex van natuurontwikkeling en maakbaarheid, maar laag congruent met de twee andere discourscomplexen. Zoals aangegeven is dat niet echt verwonderlijk gezien de aard van het nationale park dat hoofdzakelijk uit natuurgebieden bestaat.

7.4.3 Casus De Venen

Net als in de casus Drents-Friese Wold is ook in de casus De Venen vooral het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid nadrukkelijk zichtbaar. Dit geldt voor de gehele periode 1992-2007. Vanaf het begin van het strategisch groenproject De Venen in 1992 is het ecologisch discours dominant en staat de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur centraal. Dit moet, conform de maakbaarheidsgedachte uit het Natuurbeleidsplan, vooral gebeuren via de voorkeurstrategie van grondaankoop en overdracht aan terreinbeherende

organisaties. Deze doelstelling wordt herhaaldelijk bevestigd, onder meer in het Plan De Venen van 1998 en het Herijkt Plan De Venen van 2007. De externe congruentie van het beleidsarrangement rond De Venen met het eerste discourscomplex is dus gedurende de hele periode 1992-2007 hoog.

Verwijzingen naar het discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting zijn veel minder goed terug te vinden in het beleidsarrangement rond gebied De Venen. Zoals gezegd ligt de nadruk in De Venen op grootschalige natuurontwikkeling via grondaankoop en -overdracht aan terreinbeheerders. Vermaatschappelijking en vermarkting passen slecht bij het dominante ecologisch discours in De Venen. Aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij de realisatie van de EHS, als uiting van het aspect vermaatschappelijking, lijkt er dan ook niet of nauwelijks te zijn in De Venen. Burgers raken voornamelijk betrokken bij de realisatie van de EHS in De Venen wanneer zij geconfronteerd worden met (plannen voor) concrete maatregelen die negatieve consequenties voor hen hebben (en waartegen ze in actie komen).

Particulier natuurbeheer, dat gezien zou kunnen worden als een uiting van het aspect vermarkting, komt daarnaast niet of nauwelijks voor in De Venen. Wel wordt relatief veel gebruik gemaakt van regelingen voor agrarisch natuurbeheer, maar dat geldt vooral voor gebieden met de hoofdfunctie landbouw, die buiten de begrenzing van de EHS vallen. De externe congruentie van het beleidsarrangement met het tweede discourscomplex is dus laag.

Voor het discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid geldt ten slotte dat het sinds kort op een aantal punten herkenbaar is in het beleidsarrangement rond gebied De Venen. Zo komt het aspect integraliteit tot uiting in de veenweidenaanpak die wordt overgenomen in het Herijkt Plan De Venen van 2007. Deze aanpak houdt in dat de natuuropgave in De Venen gecombineerd wordt met de nieuwe wateropgave volgens het principe 'functie volgt peil'. Dit heeft vooral gevolgen voor de polders Groot Mijdrecht Noord en Groot Wilnis-Vinkeveen.

De aspecten decentralisatie en afrekenbaarheid krijgen betekenis in De Venen via de nieuwe projectorganisatie die per 1 januari 2007 van kracht wordt. Vanaf dat moment is de provincie Utrecht opdrachtgever van de gebiedscommissie De Venen. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de EHS is daarmee formeel gedecentraliseerd naar de gebiedscommissie. De gebiedscommissie wordt door de provincie afgerekend op de 'prestatie-indicatoren' uit het Herijkt Plan De Venen. Welke gevolgen de nieuwe projectorganisatie heeft voor de realisatie van de EHS in het gebied De Venen is begin 2008 nog niet duidelijk. Wel kunnen we concluderen dat de externe congruentie van het regionale beleidsarrangement rond De Venen met het derde discourscomplex vanaf 2007 lijkt toe te nemen.

We kunnen dus concluderen dat de externe congruentie van het beleidsarrangement De Venen met het eerste discourscomplex (natuurontwikkeling en maakbaarheid) hoog is, dat de externe congruentie met het tweede discourscomplex (vermaatschappelijking en vermarkting) laag is en dat er aanwijzingen zijn dat de externe congruentie met het derde discourscomplex (integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid) sinds 2007 toeneemt.

7.4.4 Vergelijking: externe congruentie in de drie casus

Samenvattend constateren we dat de casus Drents-Friese Wold en De Venen op het punt van externe congruentie een vergelijkbaar beeld laten zien (tabel 7.3). In beide regionale arrangementen zien we dat de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte (het eerste discourscomplex) van begin tot eind het beleidsproces domineert. Dit is te zien in de plannen voor de realisatie van de EHS (respectievelijk Beheer- en Inrichtingsplan en Plan De Venen) waarin een ecologisch perspectief op natuur overheerst. Beide arrangementen zijn dus in

hoge mate extern congruent met het eerste discourscomplex. Sporen van vermaatschappelijking en vermarkting en/of van integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid zijn in de regionale beleidsarrangementen rond Drents-Friese Wold en De Venen veel minder duidelijk terug te vinden. Met andere woorden, de externe congruentie met het tweede discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting en het derde discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid is in beide casus laag.

Tabel 7.3: Vergelijking externe congruentie in de drie casus

Discourscomplex	Gelderse Vallei	Drents-Friese Wold	De Venen
Natuurontwikkeling en maakbaarheid	Externe congruentie hoog in ROM-fase, vooral omdat nationaal EHS-beleid regionaal niet gewijzigd wordt.	Externe congruentie hoog gedurende gehele periode 1990-2007.	De externe congruentie is hoog gedurende de gehele periode 1992-2007.
Vermaatschappelijking en vermarkting	Externe congruentie hoog in reconstructie omdat deze nationale beleidswijziging sterk past bij arrangement.	Externe congruentie matig, omdat vermaatschappelijking discursief maar moeilijk landt in het regionale arrangement.	De externe congruentie is laag: vermaatschappelijking en vermarkting passen slecht bij dominant ecologisch discours.
Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid	Externe congruentie hoog voor integraliteit; wisselend voor decentralisatie (afhankelijk van invulling provincie); onzeker voor afrekenbaarheid.	Externe congruentie matig voor integraliteit; laag voor decentralisatie en afrekenbaarheid.	De externe congruentie lijkt vanaf 2007 toe te nemen.
Verhouding tussen discourscomplexen	ROM-periode: binnen het ROM-project is geen van de drie discourscomplexen dominant, maar rond de realisatie van de EHS domineert natuurontwikkeling en maakbaarheid. Reconstructieperiode: vermaatschappelijking en vermarkting dominant.	Natuurontwikkeling en maakbaarheid dominant.	Natuurontwikkeling en maakbaarheid dominant.

Ook in de casus Gelderse Vallei vinden we uitingen van het eerste discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid terug. In tegenstelling tot de twee andere casus is dit echter slechts in een beperkte periode en in kleine, sectorale kring het geval. In de ROM-fase werken kleine groepen ecologische specialisten van de provincies Gelderland en Utrecht aan plannen voor realisatie van de EHS. Dit gebeurt parallel aan de planvorming in het ROM-project. Met andere woorden, in de casus Gelderse Vallei is de externe congruentie met het eerste discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid vooral hoog in de ROM-fase, maar dit is het geval buiten het ROM-project. Sporen van vermaatschappelijking en vermarkting vinden we in de casus Gelderse Vallei vooral terug in de reconstructiefase. Boeren en landgoedeigenaren gaan een belangrijke rol spelen in de realisatie van de robuuste

verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. Daarmee verbreedt het bestaande natuurbeeld: het bestaande cultuurlandschap maakt nu ook deel uit van de robuuste verbinding. In de reconstructiefase vertoont het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei daarom een hoge externe congruentie met het tweede discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting. Externe congruentie met het derde discourscomplex integraliteit, decentralisatie en frekenbaarheid is er gedeeltelijk. De reconstructie en het ILG brengen een verbreding van natuur met zich mee en een trend naar decentralisatie en afrekenbaarheid (tabel 7.3).

7.5 Bestuurlijk vermogen

In deze paragraaf komen we tot een oordeel over het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren in de drie door ons onderzochte casus. Hierbij grijpen we terug op onze analyses in de voorgaande paragrafen.

7.5.1 Casus Gelderse Vallei

In de casus Gelderse Vallei zien we dat in de ROM-periode sprake is van strategische congruentie en van externe structurele congruentie met het landelijke beleidsdiscours natuurontwikkeling en maakbaarheid. Toch is het bestuurlijk vermogen (om EHS-beleid te realiseren) in het ROM-project niet optimaal. Het zwakke punt is de lage interne congruentie rond EHS-beleid. Het bestuurlijk vermogen om EHS-beleid te realiseren, is in het ROM-project (1989-1999) dus laag.

In het regionaal beleidsarrangement ontstaat in deze periode wel interne congruentie rond het thema landbouw-ammoniak. Vanuit deze interne congruentie wordt het heersende landelijke ammoniakbeleid (met succes) ter discussie gesteld. Indien de interne congruentie zich in deze periode had verbreed tot het EHS-beleid, was de kans groot geweest dat ook het heersende natuurdiscourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid ter discussie was gesteld. In hoofdstuk 4 hebben we ook kunnen zien dat het EHS-beleid in deze periode weinig succesvol is. De meeste gebieden worden weliswaar begrensd, maar daarna gebeurt er weinig. Vooral de grondverwerving komt maar moeizaam op gang. Belangrijkste verklaring hiervoor is een gebrek aan instrumenten en geld.

In de periode reconstructie Gelderse Vallei (2000-2007) bouwt het arrangement voort op de in het ROM-project ontstane strategische congruentie. Het regionale beleidsarrangement verandert ook, mede onder invloed van de veranderde spelregels, actoren, hulpbronnen die de reconstructie met zich meebrengt. Het EHS-beleid raakt meer geïntegreerd in deze periode en de inhoud van het beleidsarrangement Gelderse Vallei wordt verbreed. Hierdoor neemt de interne congruentie van het regionale beleidsarrangement toe. Ditmaal kan ook het EHS-beleid hiervan profiteren.

De externe structurele congruentie is vooral hoog met het discourscomplex Vermaatschappelijking en Vermarkting. Hetzelfde geldt voor het discourscomplex Integraliteit, Decentralisatie en Afrekenbaarheid. Op onderdelen vertoont de externe congruentie met de onderdelen decentralisatie en afrekenbaarheid echter ook barstjes. Vooral de afwijkende sturingsstrategie van de provincie Gelderland verdraagt zich slecht met het regionale beleidsarrangement.

Het bestuurlijk vermogen van het regionaal beleidsarrangement om EHS-beleid te realiseren is in de reconstructie periode dus toegenomen. Dit is vooral te danken aan de toegenomen interne congruentie en dus aan de mate waarin het EHS-beleid nu wel is ingebed in het regionaal beleidsarrangement.

7.5.2 Casus Drents-Friese Wold

In het nationale park Drents-Friese Wold is over een langere periode gezien sprake van strategische congruentie, interne structurele congruentie en externe structurele congruentie met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid. Het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren lijkt daarmee hoog. In redelijk tempo wordt de EHS begrensd, aangekocht en ingericht vanaf begin jaren '90. De strategische congruentie die binnen het overlegorgaan van het nationale park is opgebouwd in de loop der jaren blijkt een belangrijke leidraad te zijn voor strategische congruentie binnen andere coalities (de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha; stuurgroep project Integraal Waterbeheer Terwisscha).

Zo gezien is het bestuurlijk vermogen van het regionale arrangement redelijk hoog. In de praktijk blijkt het bestuurlijk vermogen niet per definitie hoog te zijn. Het realiseren van de EHS is nog niet voltooid en de natuurkwaliteit van de gebieden is niet overal voldoende. De reden hiervoor kan in de eerste plaats gezocht worden in de niet optimale interne congruentie van het regionale arrangement. Binnen het regionale arrangement zitten de spelregels van voortzetting van de agrarische activiteiten in de Oude Willem en de vrijwillige medewerking van boeren realisatie van de EHS in dat gedeelte van het nationale park in de weg. Het is de vraag of de interne congruentie op de korte termijn zou kunnen worden vergroot door andere spelregels die meer intern congruent zijn met het dominante ecologische discours. De voortzettings- en vrijwilligheidsspelregel zijn immers voorwaarden voor partijen om mee te werken aan de natuurdoelstelling van het nationale park. Tegelijkertijd lijken betrokkenen zich te realiseren dat het ontwikkelen van een groot natuurgebied voor de middellange tot langere termijn een voldongen feit is. Het bestuurlijk vermogen van het regionale arrangement is door de aanzienlijke mate van interne congruentie en van externe congruentie met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid redelijk hoog. Dit zorgt ervoor dat de begrenzing, aankoop en inrichting van de EHS zich vanaf de jaren '90 stapsgewijs ontwikkelt.

Door de jaren heen wordt de interne congruentie en daarmee de externe congruentie met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid regelmatig betwist. Er wordt zowel aandacht gevraagd voor een breder natuurbegrip waarin beleving van natuur ook belangrijk is als voor meer ontwikkelingskansen voor recreatie. Hier wrekt zich de geringe mate van externe structurele congruentie van het regionale arrangement met het discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting en het discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid.

7.5.3 Casus De Venen

Op basis van de analyse van de strategische, interne en externe congruentie in het beleidsarrangement rond De Venen kunnen we concluderen dat het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren in het gebied De Venen afwisselend laag, hoog en 'suboptimaal' is. Bepalend voor de mate van bestuurlijk vermogen zijn vooral de strategische congruentie en de interne congruentie van het regionale beleidsarrangement rond De Venen. Er is immers in de gehele periode 1992-2007 sprake van een hoge externe congruentie met het eerste discourscomplex. Vanaf 2007 lijkt overigens ook de externe congruentie met het derde discourscomplex toe te nemen. De gevolgen hiervan voor het bestuurlijk vermogen om in gebied De Venen de EHS te realiseren zijn echter begin 2008 nog niet duidelijk.

In de periode 1992-1995 is het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren in het gebied De Venen laag. Belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van strategische congruentie in het regionale beleidsarrangement. Het lukt de gebiedspartners in deze beginperiode niet om overeenstemming te bereiken over een gezamenlijk plan van aanpak voor de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur.

In de periode 1995-1998 komt zowel strategische als interne congruentie tot stand. Dit resulteert in de totstandkoming van het Plan van Aanpak De Venen in 1998. Het plan omvat een compromis: de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur wordt gecombineerd met een versterking van de landbouw in het gebied De Venen. Omdat zowel de betrokken overheden als landbouw- en natuurorganisaties zich achter dit compromis scharen, lijkt de beschikbaarheid van cruciale hulpbronnen (geld, grondeigendom, draagvlak) veilig gesteld. Het bestuurlijk vermogen om het EHS-beleid te realiseren is in deze periode dus (in potentie) hoog.

In de periode 1998-2003, wanneer het Plan van Aanpak De Venen nader uitgewerkt en uitgevoerd wordt, neemt de interne congruentie van het regionale beleidsarrangement af. Dit gebeurt vooral door ontwikkelingen binnen het beleidsarrangement. Naarmate meer duidelijkheid ontstaat over de concrete maatregelen die het Plan De Venen met zich meebrengt, neemt de weerstand bij bewoners en grondgebruikers toe. Als gevolg hiervan komt de beschikbaarheid van cruciale hulpbronnen (bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, grondeigendom) voor realisatie van de EHS op de tocht te staan. Dit betekent dat het bestuurlijk vermogen van het beleidsarrangement in deze periode niet optimaal is. De realisatie van de EHS in gebied De Venen loopt dan ook vertraging op.

Ook de periode 2003-2007 wordt gekenmerkt door een matige interne congruentie. Nu zijn het echter vooral ontwikkelingen buiten het beleidsarrangement die het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren ondermijnen. Er komen verschillende nieuwe spelregels en beleidsopgaven op het gebied De Venen af die in strijd zijn met de bestaande spelregels in het regionale beleidsarrangement. Dit zet de verhoudingen in De Venen herhaaldelijk op scherp. Het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren is in deze periode dan ook niet optimaal in het gebied De Venen. Er komt weliswaar een Herijkt Plan De Venen tot stand (in 2007), maar met de feitelijke realisatie van de EHS wordt in de periode 2003-2007 weinig vooruitgang geboekt.

7.5.4 Vergelijking: bestuurlijk vermogen in de drie casus

Aan het einde van dit hoofdstuk komen we tot de conclusie dat het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren in de drie casus wisselend is. Allereerst verschillen de drie casus onderling in de mate van bestuurlijk vermogen voor realisatie van de EHS. Daarnaast is ook binnen de drie casus sprake van een veranderlijk bestuurlijk vermogen (zie tabel 7.4).

Het bestuurlijk vermogen voor realisatie van de EHS in de casus Drents-Friese Wold is vanaf 1998 hoog. Waarom is dat zo? In de eerste plaats is er met de totstandkoming van het Beheer- en Inrichtingsplan overeenstemming over de manier waarop de EHS gerealiseerd wordt in het nationale park. Er is vanaf dat moment sprake van een hoge, stabiele strategische congruentie. Bovendien blijkt in de loop der jaren de samenwerking in de verschillende coalities, de geldende afspraken en de heersende ideeën over de EHS in het nationale park redelijk samenhangend en stabiel. Daarmee is er dus ook voldoende interne congruentie in het beleidsarrangement rond realisatie van de EHS. Op de derde plaats laten de heersende ideeën over de EHS in het Drents-Friese Wold een duidelijke overeenstemming zien met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale EHS-beleid. Dat betekent een hoge externe congruentie met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid. Potentieel knelpunt voor de stabiliteit in het regionale beleidsarrangement op de langere termijn is wel dat er weinig ruimte lijkt voor andere opvattingen over natuur die bijvoorbeeld door een groep bewoners en gebruikers worden ingebracht. De maatschappelijke steun voor realisatie van de EHS in het Drents-Friese Wold kan hierdoor verminderen.

Tabel 7.4: Vergelijking bestuurlijk vermogen in de drie casus

	Gelderse Vallei	Drents-Friese Wold	De Venen
Bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren	Ja	Ja	Ja/nee (tijdelijk)
Wanneer ontstaan?	2000	1998	1998
Ontwikkeling bestuurlijk vermogen	In ROM-fase is bestuurlijk vermogen laag vanwege lage interne congruentie. In reconstructiefase is bestuurlijk vermogen redelijk hoog vanwege hoge interne congruentie, hoge externe congruentie met discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting en deels met discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid. Potentieel knelpunt voor de stabiliteit van het arrangement op langere termijn is de verschillende invulling van decentralisatie en afrekenbaarheid in provincies Utrecht en Gelderland.	Bestuurlijk vermogen is vanaf 1998 redelijk hoog vanwege redelijk hoge interne congruentie en hoge mate van externe congruentie met discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid. Potentieel knelpunt voor de stabiliteit van het arrangement op langere termijn is de beperkte ruimte voor de inbreng van andere opvattingen over natuur.	<i>1992-1995:</i> Bestuurlijk vermogen is laag vanwege het ontbreken van strategische congruentie. <i>1995-1998:</i> Bestuurlijk vermogen is relatief hoog vanwege hoge strategische congruentie, voldoende interne congruentie en hoge externe congruentie met eerste discourscomplex. <i>1998-2003:</i> Bestuurlijk vermogen is suboptimaal vanwege matige interne congruentie. <i>2003-2007:</i> Bestuurlijk vermogen is suboptimaal vanwege matige interne congruentie.

Ook het bestuurlijk vermogen in de Gelderse Vallei is vanaf 2000 redelijk hoog te noemen. Ten eerste is er al sinds de ROM-periode sprake van overeenstemming over de invulling van de EHS in het plan van aanpak voor het ROM project. Vanaf dat moment is de strategische congruentie in het beleidsarrangement stabiel. Anders dan in de casus Drents-Friese Wold ontstaat deze strategische congruentie echter vooral rond het thema ammoniak ('Krimp en groei') en slechts zijdelings over EHS-realiseratie. Tot een samenhangende en stabiele samenwerking voor realisatie van de EHS komt het echter pas in de reconstructiefase, wanneer gewerkt wordt aan de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. In de reconstructiecommissie is ruimte voor meer partijen die belangrijk zijn voor het realiseren van de EHS (Natuurmonumenten, landgoedeigenaren). Met de reconstructie komen bovendien nieuwe hulpbronnen beschikbaar (geld en menskracht). Daarnaast biedt het idee van een meervoudig platteland, dat centraal staat in de reconstructie, expliciet ruimte voor de EHS. Daarmee staat de robuuste verbinding hoog op de agenda en is dus behalve van strategische congruentie ook sprake van een hoge interne congruentie rond de realisatie van de EHS in het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei.

Op de derde plaats zien we in de reconstructiefase een toenemende rol voor private partijen: boeren en landgoedeigenaren krijgen een belangrijke rol via agrarisch en particulier natuurbeheer. Daarnaast is er in het realiseren van de EHS (robuuste verbinding) ruimte voor

een verbreed natuurbeeld waarin ook het bestaande cultuurlandschap past. Dat betekent dus dat het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei in de reconstructiefase een hoge externe congruentie heeft met het discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting. Bovendien is er als gevolg van de reconstructie in het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei sprake van een meer integrale visie op het landelijk gebied. De reconstructie en vooral ook het ILG brengen tevens decentralisatie van het EHS-beleid met zich mee. Met andere woorden, de externe congruentie met het derde discourscomplex integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid neemt toe. De provincies Utrecht en Gelderland geven echter wel een verschillende invulling aan de decentralisatie van het EHS-beleid. Dit vormt een bedreiging voor de stabiliteit van het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei.

De externe congruentie die in de Gelderse Vallei is ontstaan leidt net als in het Drents-Friese Wold tot een verhoogd bestuurlijk vermogen. Waarin de Gelderse Vallei en het Drents-Friese Wold van elkaar verschillen is dat in het Drents-Friese Wold een discourscomplex dominant is, terwijl er in de Gelderse Vallei verschillende naast elkaar bestaan. Het Drents-Friese Wold kenmerkt zich dan ook door een duidelijk dominante visie over de ontwikkeling van het gebied en de rol van de EHS daarin. In de Gelderse Vallei is die visie minder uitgekristalliseerd.

In de casus De Venen is het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren het minst tot ontwikkeling gekomen. Alleen rond 1998, wanneer het Plan van Aanpak De Venen tot stand komt, is sprake van een (in potentie) hoog bestuurlijk vermogen. Op dat moment is een compromis bereikt over de realisatie van de EHS in De Venen en is dus sprake van strategische congruentie. Bovendien is de samenwerking in het project De Venen rond 1998 redelijk samenhangend en stabiel: de partijen die belangrijk zijn voor de realisatie van de EHS committeren zich aan het Plan De Venen, de benodigde hulpbronnen (geld, grondeigendom, draagvlak) zijn beschikbaar en de geldende spelregels (natuurontwikkeling vindt plaats via grondverwerving en grondverwerving gebeurt op basis van vrijwilligheid) passen bij de heersende ideeën (ecologisch discours en landbouwdiscours) in het beleidsarrangement. Met andere woorden: er is rond 1998 sprake van voldoende interne congruentie rond de realisatie van de EHS in gebied De Venen. Ten slotte vertoont de manier waarop het Plan De Venen invulling geeft aan de EHS veel overeenstemming met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale Natuurbeleidsplan. Dat betekent dat de externe congruentie van het beleidsarrangement rond De Venen met het eerste discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid hoog is. Dat blijft ook zo na 1998. Hierin lijkt de Venen erg op het Drents-Friese Wold.

Een groot verschil is echter dat het bestuurlijk vermogen in De Venen tijdelijk is. Waar we in de loop der jaren een geleidelijke toename zien van het bestuurlijk vermogen in het Drents-Friese Wold en in de Gelderse Vallei, zien we in De Venen juist een afname na 1998. Het lukt niet om op regionaal niveau blijvend samen te werken aan het realiseren van de EHS. In de jaren na 1998 neemt de interne samenhang en stabiliteit van het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS in De Venen namelijk af. Dat gebeurt allereerst onder invloed van ontwikkelingen binnen het beleidsarrangement zelf. Tijdens de uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen, ontstaat weerstand onder bewoners en grondgebruikers. Als gevolg hiervan blijft de inzet van cruciale hulpbronnen (draagvlak, grondeigendom) uit. De interne congruentie vermindert dus en om die reden neemt het bestuurlijk vermogen van het beleidsarrangement in deze periode af.

De laatste jaren wordt de stabiliteit van het beleidsarrangement rond De Venen vooral ondermijnd doordat rijk en provincie herhaaldelijk nieuwe beleidsopgaven introduceren die in strijd zijn met bestaande afspraken in De Venen. Dit zet de verhoudingen in het gebied op scherp. De introductie van nieuwe spelregels tast de interne congruentie dus wederom aan. Het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren neemt daardoor verder af. Wel komt begin 2007 een Herijkt Plan De Venen tot stand met hernieuwde afspraken over de realisatie van de

EHS. Betrokkenen onderstrepen dus nogmaals het bestaan van strategische congruentie in De Venen. Met de feitelijke uitvoering van het EHS-beleid wordt echter weinig vooruitgang geboekt.

8 EHS-beleid in de regio: conclusies en handelingsperspectieven

8.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de realisatie van de EHS op regionaal niveau centraal. Hoofdstuk 3 presenteert de inhoudelijke ontwikkelingen in het nationale EHS-beleid sinds 1990. Het vormt de context voor de regionale beleidsprocessen die we in de hoofdstukken 4, 5 en 6 analyseren. In hoofdstuk 7 analyseren we in hoeverre deze gebiedsprocessen succesvol zijn in het realiseren van de EHS. Dit hoofdstuk zet ten slotte onze belangrijkste bevindingen op een rij. Daartoe beantwoorden we de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1:

1. Welke discursieve ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het EHS-beleid sinds 1990 en op basis van welke factoren kunnen we deze ontwikkelingen verklaren?
2. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de inhoud en de organisatie van een aantal regionale beleidspraktijken in het EHS-beleid en op basis van welke factoren kunnen we deze ontwikkelingen verklaren?
3. Hoe kunnen we het bestuurlijk vermogen van de onderzochte regionale beleidspraktijken beoordelen, mede tegen de achtergrond van de discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid?
4. Welke handelingsperspectieven kunnen we formuleren voor rijk en provincie op basis van de analyse van het bestuurlijk vermogen van de regionale beleidspraktijken?

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag vatten we in de volgende paragraaf onze bevindingen uit hoofdstuk 3 samen. In paragraaf 8.3 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag op basis van onze bevindingen uit de drie casushoofdstukken 4, 5 en 6. Onderzoeksvraag 3 wordt beantwoord in paragraaf 8.4, waar we de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 7 samenvatten. Op basis hiervan presenteren we in paragraaf 8.5 ten slotte enkele handelingsperspectieven voor rijk en provincie in het EHS-beleid. Daarmee beantwoorden we de vierde en laatste onderzoeksvraag.

8.2 Discursieve ontwikkelingen in het EHS-beleid

Om de discursieve dynamiek van het in 1990 geïntroduceerde EHS-beleid te kunnen beschrijven hebben we in hoofdstuk 3 een onderscheid gemaakt tussen drie discourscomplexen, te weten:

- a. 'Natuurontwikkeling en maakbaarheid';
- b. 'Vermarkting en vermaatschappelijking'; en
- c. 'Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid'.

Ieder van deze discourscomplexen is een uitdrukking van (een verandering in) opvattingen over de inhoud van het natuurbeleid en de manier waarop de uitvoering van het natuurbeleid gestuurd dient te worden.

Het discourscomplex '*natuurontwikkeling en maakbaarheid*' ontstaat eind jaren tachtig van de vorige eeuw als gevolg van een inhoudelijke trendbreuk in het natuurbeleid. Met het Natuurbeleidsplan van 1990 verschuift het accent van reservaatvorming en conservering naar natuurontwikkeling. Tegelijkertijd laat natuurontwikkeling een nieuwe maakbaarheid zien. Centraal staat de gedachte dat op basis van biologische en ecologische inzichten en kennis

natuur kan worden gemaakt. Overheden, natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeherende organisaties bepalen, in samenspraak met wetenschappers en op basis van biologische en ecologische criteria, waar welke natuur moet komen.

Het tweede discourscomplex betreft de *'vermarkting en vermaatschappelijking'* van natuurbeleid. Dit discourscomplex verwijst naar de verbreding van het natuurbeleid, zoals tot uiting komt in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000a). Burgers, boeren en particulieren gaan een grotere rol spelen in de uitvoering van het natuurbeleid. Bovendien krijgt natuur een economische waarde toebedeeld, al dan niet in relatie tot andere economische functies in het landelijk gebied (landbouw, recreatie, wonen). Daarnaast vindt de rijksoverheid het belangrijk dat natuur meer onderdeel wordt van de dagelijkse leefomgeving en de beleving van burgers. Motor voor de opkomst van dit discourscomplex is een veranderende verhouding tussen staat, maatschappij en marktsector, die resulteert in een veranderende sturingsfilosofie in het natuurbeleid van halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw: in toenemende mate leggen overheden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het natuurbeleid bij maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven.

Het discursieve complex *'integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid'* betreft ten slotte een combinatie van inhoudelijke en bestuurlijke veranderingen in het natuurbeleid. Inhoudelijk is er sprake van een toenemende verbreding en integraliteit. Natuur staat niet langer op zichzelf, maar moet worden gerealiseerd in samenhang met andere functies in het landelijk gebied. Voorbeelden zijn de nieuwe relaties tussen natuur en water en de plaats van natuurbeleid in het geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Een veranderende sturingsfilosofie komt tot uitdrukking in de decentralisatie van taken en bevoegdheden in het natuurbeleid van het rijk naar de provincies. De nieuwe rol voor de rijksoverheid wordt geformuleerd met de slogan 'van zorgen voor naar zorgen dat'. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en formuleert de kaders, het initiatief ligt in belangrijke mate bij het gebied (provincies, gemeenten en waterschappen), terwijl de uitvoering van het beleid een inspanning van alle betrokkenen vereist. Met de komst van het ILG in 2007 komt het accent nog sterker te liggen op afrekenbaarheid. Kern van het ILG is dat het rijk met iedere provincie afzonderlijk een bestuursovereenkomst sluit waarin voor een periode van zeven jaar concrete prestatieafspraken worden gemaakt.

We constateren in hoofdstuk 3 dat deze drie discursieve complexen naast elkaar bestaan in het hedendaagse natuurbeleid. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de Agenda Vitaal Platteland. Realisering van de EHS blijft speerpunt van beleid, maar elementen van alle drie de discourscomplexen zijn in de nota terug te vinden. Om het maatschappelijke draagvlak voor het natuurbeleid te behouden en verder te vergroten wordt in de Agenda Vitaal Platteland een omslag bepleit van minder grondverwerving naar meer beheer. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid voor de natuur (discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting). Nadrukkelijker dan daarvoor wordt versterking van de ruimtelijke samenhang van de EHS nagestreefd. Dit dient te gebeuren langs twee lijnen: (1) aanleg van robuuste verbindingen en het nemen van 'ontsnipperingsmaatregelen' en (2) 'herbegrenzing' van de EHS (natuurontwikkeling en maakbaarheid). Met de introductie van de Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) ten slotte krijgen de provincies een schakelrol in het natuurbeleid (decentralisatie en afrekenbaarheid).

De idee van maakbaarheid van natuur is nog steeds een belangrijk onderdeel van de sturingsfilosofie van het natuurbeleid, maar de overheid geeft tegelijkertijd aan dat er grenzen zijn aan die maakbaarheid en dat maatschappelijke actoren en marktpartijen bij de ontwikkeling en implementatie van natuurbeleid betrokken moeten worden. Natuurbeleid *vermaatschappelijkt* (niet alleen overheden, maar ook burgers zijn verantwoordelijk: er

moet draagvlak voor natuurbeleid zijn), *vermarkt* (natuurbeheerders verwerven bijvoorbeeld aanvullende inkomsten uit de vermarkting van hun producten) en *concurrereert en werkt samen* met andere ruimtevragende functies, zoals water, recreatie, landbouw en wonen.

Het naast elkaar bestaan van de discourscomplexen vormt de institutionele context voor de wijze waarop met de realisatie van de EHS wordt omgegaan in de drie door ons onderzochte regionale beleidspraktijken in het Drents-Friese Wold, De Venen en de Gelderse Vallei. Daarbij benadrukken we dat in deze regionale beleidspraktijken het ene discourscomplex dominanter kan zijn dan het andere. Dit betekent dat bij de realisatie van het EHS-beleid op regionaal niveau de ideeën over bijvoorbeeld natuurontwikkeling en maakbaarheid overheersen, terwijl vermaatschappelijking en vermarkting van natuur nauwelijks een rol spelen.

8.3 Regionale beleidspraktijken in het EHS-beleid

In hoofdstuk 4, 5 en 6 analyseren we de ontwikkelingen in de realisatie van het EHS-beleid in achtereenvolgens de Gelderse Vallei, het Drents-Friese Wold en De Venen in de onderzoeksperiode 1990-2007. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

8.3.1 EHS in de Gelderse Vallei

In de Gelderse Vallei hebben de EHS en het geïntegreerd gebiedsgericht beleid een gezamenlijke geschiedenis van bijna 20 jaar (1989-2007). In deze periode heeft het EHS-beleid zich ontwikkeld in de organisatorische context van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

In de periode 1989-1993 komt het ROM-project Gelderse Vallei tot stand. Het EHS-beleid speelt een rol in de onderhandelingen. De randvoorwaarden van de EHS worden in het ROM-proces vastgelegd (globale ligging, omvang en spelregels), maar in het ROM-project staat het landbouw-milieu probleem centraal. Hierover sluiten de sterk gepolariseerde landbouwfractie en milieufractie een strategisch akkoord. Kern van dit akkoord is een gebiedsgerichte aanpak van het ammoniakbeleid en extra uitvoeringsinstrumenten (geld, verplaatsingsregelingen, programmabureau). De EHS speelt een cruciale rol als ruilmiddel tussen landbouw- en milieufractie, maar wordt verder uitgewerkt via het sectorale natuurbeleidsplan. Aan de inhoud en organisatie van het EHS-beleid verandert weinig. Mede hierdoor komt de grondverwerving en realisatie in de jaren negentig maar moeilijk op gang.

Rond 2000 zorgt de reconstructie voor nieuwe dynamiek. De gebiedspartijen zien het als een nieuwe kans om de bestaande doelen te realiseren. Een nieuwe natuurclaim (robuuste verbindingszone) vormt wederom een mogelijkheid voor een ruil tussen milieufractie en landbouwfractie, die hiervoor landbouwontwikkelingsgebieden terugkrijgt. De gedwongen integraliteit en juridische status van het reconstructieplan en de afgenomen polarisatie tussen milieu- en landbouwfractie zorgen ervoor dat het reconstructieplan een veel integraler karakter heeft dan het ROM plan van aanpak. In de uitvoering willen de gebiedspartijen ditmaal ook de realisatie van de EHS oppakken. Het natuurbeleid biedt inmiddels ook veel meer mogelijkheden voor een integrale aanpak door de extra mogelijkheden voor particulier en agrarisch natuurbeheer, flexibele begrenzingen en combinaties met rode ontwikkelingen (ontwikkelingsplanologie). Ook gemeenten en waterschap hebben zich hierdoor sterker aan de uitvoering van het natuurbeleid gecommitteerd dan in de ROM-periode.

Toch zijn er voor de toekomst ook bedreigingen. Over de realisatie van de EHS en robuuste verbindingszone zijn harde bestuurlijke afspraken gemaakt door beide provincies met het rijk. Hierop heeft het rijk zich ook uit de gebiedscoalitie teruggetrokken. Indien de realisatie niet

van de grond komt, kan de provincie genoodzaakt zijn om de spelregel vrijwilligheid ter discussie te stellen. Vooral voor de landbouwfractie is dit een belangrijk uitgangspunt. Een andere bedreiging vormt de machtsstrijd tussen de provincie Gelderland en de gebiedscoalitie om de uitvoering van het reconstructieplan (inclusief natuurbeleid). Dat is problematisch omdat de gebiedspartijen zich als gebiedscoalitie hebben verenigd en het gezamenlijke reconstructieplan graag zelf en onveranderd willen gaan uitvoeren.

8.3.2 EHS in het Drents-Friese Wold

In het Drents-Friese Wold speelt de EHS al bijna twee decennia een centrale rol. In het Natuurbeleidsplan van 1990 is het Drents-Friese Wold aangewezen als een van de kerngebieden van de EHS. De aanwijzing als nationaal park in oprichting in 1996 bevestigt de grote ecologische waarde van het gebied. Met de komst van het nationaal park in oprichting is ook een coalitie geboren in de vorm van het overlegorgaan. Hierin zijn rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, recreatie- en landbouwsector, terreinbeheerders en kleine grondeigenaren vertegenwoordigd. Als gezamenlijke visie op het nationaal park presenteert de coalitie in 1998 het Beheer- en Inrichtingplan (BIP). In dit plan overheerst duidelijk de taal van het EHS-beleid: in grote delen van het nationaal park streeft het overlegorgaan naar een begeleid natuurlijk systeem met een nadruk op grootschalige en ongestoorde processen. Van belang voor de regionale samenwerking in het Drents-Friese Wold is het principe van scheiding van natuur en landbouw. Dit principe was een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van consensus over de totstandkoming van het nationale park. Een andere belangrijke afspraak is dat de boeren binnen de grenzen van het nationale park hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten totdat hun gronden verworven zijn.

In de periode 1999-2005 blijft de samenwerking in het overlegorgaan erg stabiel. In de eerste plaats is brede overeenstemming over de te varen koers in het gebied. Deze is ook nog eens neergelegd in het BIP, dat fungeert als een 'masterplan' voor te nemen maatregelen. In de tweede plaats zitten de belangrijkste partijen in het gebied al een aantal jaren met elkaar om de tafel. Ze zijn door het werken aan en overeenstemmen met het BIP in de loop der jaren een coalitie geworden die ook inhoudelijke ideeën deelt over het beheer en de inrichting van het nationale park. In die ideeën domineert het ecologische discours.

Als binnen het ROM-project Zuidoost Friesland de partijen in 1999 een convenant ondertekenen doet een nieuwe coalitie met als werkgebied het Friese gedeelte van het nationaal park haar intrede, namelijk de gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. De commissie bestaat uit gemeenten, het waterschap, landbouw, terreinbeheerders, milieugroepen en dorpsbelangen. In het ROM-project wordt de EHS voor het Friese gedeelte van het park begrensd. Belangrijk is vooral het begrenzen en realiseren van zo'n 250 tot 300 hectare nieuwe natuur. De ROM-gebiedscoalitie voor het Friese deel van het nationaal park bestaat naast de coalitie van het overlegorgaan. Het BIP van het overlegorgaan wordt ervaren als een kader waar het ROM-project in de begrenzing rekening mee moet houden. Dat betekent concreet dat boeren uiteindelijk hun verzet tegen het begrenzen en realiseren van de EHS staken. Het BIP is daarmee dus een spelregel die de leden in de gebiedscommissie in acht nemen in de begrenzing van de EHS voor het Friese gedeelte van het nationale park.

In de periode 2005-2007 zijn een aantal interessante, tegengestelde ontwikkelingen gaande. In de eerste plaats bevestigt de (op handen zijnde) aanwijzing van grote delen van het nationale park als SBZ onder de Vogel- en Habitatrichtlijn de bestaande afspraken en ideeën uit het BIP. Tegelijkertijd vraagt een groep omwonenden en gebruikers echter aandacht voor een bredere opvatting van natuur dan die de partijen in het overlegorgaan zijn overeengekomen. Aanvankelijk krijgen ze maar moeilijk toegang tot het arrangement, maar

uiteindelijk slagen ze er in de kwestie van het kappen van zogenaamde exoten op de agenda te zetten. Toch wordt de stabiliteit van de regionale samenwerking niet echt aangetast. Het BIP blijft een belangrijk kader voor de werkzaamheden in het nationale park. Daarnaast ontstaan zelfs initiatieven om in de Oude Willem nu echt werk te maken van het realiseren van een natuurgebied volgens ecologische principes. De twee provincies trekken gezamenlijk op en lijken in de nabije toekomst de jarenlange discussie over de Oude Willem ten einde te willen brengen.

8.3.3 EHS in De Venen

In gebied De Venen werkt vanaf 1992 een coalitie van overheden samen aan de realisatie van 3.500 ha nieuwe natuur. Deze nieuwe natuur moet gerealiseerd worden via de aankoop van landbouwgronden en de overdracht hiervan aan terreinbeherende organisaties. De status van 'strategisch groenproject' brengt financiële middelen en menskracht met zich mee. Probleem is echter dat er in de beginperiode onvoldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is voor grootschalige natuurontwikkeling in De Venen.

In 1995 voert de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Utrecht twee belangrijke veranderingen door in het project De Venen die de ontstane patstelling doorbreken. Behalve overheden krijgen nu ook maatschappelijke organisaties vanuit landbouw, natuur en recreatie een stem in de stuurgroep. Bovendien komt naast natuurontwikkeling ook structuurverbetering van de landbouw op de agenda te staan. Dit maakt een compromis mogelijk tussen natuur en landbouw in De Venen. Dit compromis vormt de basis voor het Plan De Venen dat in 1998 tot stand komt.

Vanaf 1998 gaan de partijen in de coalitie aan de slag met nadere uitwerking en uitvoering van het Plan van Aanpak De Venen. Als gevolg hiervan ontstaat meer duidelijkheid over de concrete consequenties voor bewoners en grondgebruikers in het gebied. Hierdoor brokkelt het maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van de EHS in De Venen af. Er ontstaat weerstand tegen de natuurplannen, onder meer in de polder Groot Mijdrecht Noord en rond het deelproject Waverhoek.

Ook na 2000 komt de samenwerking in project De Venen herhaaldelijk onder druk te staan, vooral doordat rijk en provincie nieuwe beleidsopgaven voor het gebied formuleren die in strijd zijn met de gemaakte afspraken in gebied De Venen. Ten eerste maken rijk en provincies in 2003 afspraken over de realisatie van de ecologische verbinding 'Natte As'. Voor gebied De Venen betekent dit een aanvullende opgave van 450 ha nieuwe natuur. Dit dwingt de betrokken partijen in De Venen opnieuw met elkaar te onderhandelen over de begrenzing van de EHS. In het Herijkt Plan De Venen van 2007 komen de partijen uiteindelijk overeen dat voor de nieuwe natuuropgave in het deelgebied Groot Wilnis-Vinkeveen een 'maatwerkaanpak' ontwikkeld zal worden. Ten tweede zijn de ontwikkelingen in het (inter)nationale waterbeleid aanleiding voor de provincie Utrecht om in het nieuwe streekplan van 2005 de wateropgave voor Groot Mijdrecht Noord aan de orde te stellen. Dit is in strijd met de afspraak die in 1999 is gemaakt om het westelijk deel van de polder tot 2012 met rust te laten. Het 'open' planproces dat provincie, waterschap en gemeente vervolgens opstarten in Groot Mijdrecht Noord kan de verontwaardiging en weerstand bij bewoners en grondgebruikers niet wegnemen. Ten derde tornt het principe 'functie volgt peil' uit de Nationale Agenda Westelijke Veenweiden van 2004 aan bestaande afspraken over (grondwater)peilbeheer in De Venen. Zo stelt de provincie Utrecht begin 2007 voor om in de polder Groot Mijdrecht Noord geen peilaanpassing meer te doen, hetgeen betekent dat de polder op termijn onder water zal komen te staan. Dit leidt tot grote protestacties van bewoners en grondgebruikers. Met het

instellen van een onafhankelijke onderzoekscommissie probeert de provincie Utrecht de gemoederen weer tot bedaren te brengen.

Begin 2007 doen zich nieuwe kansen voor. Het project De Venen is inmiddels deel gaan uitmaken van de Agenda Vitaal Platteland van de provincie Utrecht. Dit brengt de (extra) financiële middelen met zich mee die nodig zijn voor de realisatie van de EHS (Natte As). Ook het project Groene Ruggengraat uit het Urgentie Programma Randstad van oktober 2007 betekent extra financiële middelen voor realisatie van de EHS in De Venen. Of dit in de praktijk zal bijdragen aan een versnelling van de EHS-realisatie in De Venen is begin 2008 nog niet duidelijk.

8.4 Bestuurlijk vermogen voor EHS-realisatie vergeleken

In hoofdstuk 7 analyseren we het bestuurlijk vermogen van de drie regionale beleidsarrangementen rond de Gelderse Vallei, het Drents-Friese Wold en De Venen. Daarbij staat de relatie tussen de drie 'onderdelen' van bestuurlijk vermogen centraal, namelijk strategische congruentie, interne congruentie en externe congruentie. We komen tot de conclusie dat het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren in de drie casus wisselend is. Allereerst verschillen de drie casus onderling in de mate van bestuurlijk vermogen voor realisatie van de EHS. Daarnaast is ook binnen de drie casus sprake van een veranderlijk bestuurlijk vermogen. In vergelijkend perspectief is het bestuurlijk vermogen voor realisatie van de EHS in de casus Drents-Friese Wold het hoogst. In de Gelderse Vallei is dit redelijk hoog vanaf 2000. In De Venen is het bestuurlijk vermogen het minst tot ontwikkeling gekomen. Waarom is dat zo en hoe verklaren we de verschillen? In het vervolg van deze paragraaf geven we hier een antwoord op.

In de *Gelderse Vallei* is er al sinds de ROM-periode sprake van overeenstemming over de invulling van de EHS in het plan van aanpak voor het ROM-project (1993). Vanaf dat moment is de strategische congruentie in het beleidsarrangement stabiel. Anders dan in de casus Drents-Friese Wold en De Venen ontstaat deze strategische congruentie echter vooral rond het thema ammoniak ('Krimp en groei') en slechts zijdelings over EHS-realisatie. Tot een duurzame samenwerking voor realisatie van de EHS komt het pas in de reconstructiefase, wanneer gewerkt wordt aan de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe (vanaf 2000). In de reconstructiecommissie is ruimte voor meer partijen die belangrijk zijn voor het realiseren van de EHS. Met de reconstructie komen bovendien nieuwe hulpbronnen beschikbaar (geld en menskracht). Daarnaast biedt het idee van een meervoudig platteland, dat centraal staat in de reconstructie, expliciet ruimte voor de EHS. Daarmee staat de robuuste verbinding hoog op de agenda en is dus behalve van strategische congruentie ook sprake van een hoge interne congruentie rond de realisatie van de EHS in het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei.

In het *Drents-Friese Wold* zien we dat er met de totstandkoming van het Beheer- en Inrichtingsplan overeenstemming is over de manier waarop de EHS gerealiseerd wordt in het nationale park. Er is vanaf dat moment sprake van een hoge, stabiele strategische congruentie. Bovendien blijkt in de loop der jaren de samenwerking in de verschillende coalities, de geldende afspraken en de heersende ideeën over de EHS in het nationale park redelijk samenhangend en stabiel. Daarmee is er dus ook voldoende interne congruentie in het beleidsarrangement rond realisatie van de EHS.

In beide casus ontstaat in de loop der jaren dus een stabiele situatie waarin het realiseren van de EHS nadrukkelijk onderdeel is van de samenwerking tussen gebiedspartijen. Dat wil zeggen dat de EHS verankert is in de regionale beleidspraktijk. Dit leidt tot tastbare resultaten. In de Gelderse Vallei werken betrokkenen samen aan de begrenzing van de robuuste verbinding

Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. En in het Drents-Friese Wold realiseren partijen grote natuurontwikkelings- en waterprojecten en lijkt er zelfs zicht op realisatie van de EHS in de voormalige landbouwenclave de Oude Willem. We concluderen dan ook dat stabiliteit in de regionale beleidspraktijk – de aanwezigheid van een zekere strategische en interne congruentie gedurende een bepaalde periode – een noodzakelijke voorwaarde is voor een hoog bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren.

In ons conceptueel kader zijn we er tot nu toe vanuit gegaan dat er een tweede voorwaarde voor bestuurlijk vermogen is: het regionale arrangement moet passen binnen de heersende opvattingen in het nationale EHS-beleid. Dit noemen we externe congruentie. We onderscheiden daarvoor in hoofdstuk 3 drie discourscomplexen: natuurontwikkeling en maakbaarheid, vermaatschappelijking en vermarkting en integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid. De casus Gelderse Vallei en Drents-Friese Wold laten het volgende beeld zien.

Op de eerste plaats zien we in de casus *Gelderse Vallei* in de reconstructiefase een toenemende rol voor private partijen (boeren en landgoedeigenaren) in de uitvoering van het natuurbeleid via agrarisch en particulier natuurbeheer. Daarnaast is er in het realiseren van de EHS (robuuste verbinding) ruimte voor een verbreed natuurbeeld waarin ook het bestaande cultuurlandschap past. Dat betekent dus dat het beleidsarrangement rond de Gelderse Vallei in de reconstructiefase een hoge externe congruentie heeft met het discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting. Hier zien we dat ontwikkelingen in het nationale beleid (de reconstructie) de stabilisering van het arrangement rond realisatie van de EHS in gang zet. De reconstructie biedt ruimte aan nieuwe betrokkenen, spelregels en opvattingen die ervoor zorgen dat de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe op de agenda komt.

Op de tweede plaats is er in de reconstructiefase sprake van een meer integrale visie op het landelijk gebied. Het reconstructiebeleid bevordert een integrale benadering van de problematiek in de Gelderse Vallei. Ook in het ROM-beleid werd weliswaar een integrale aanpak voorgestaan, maar de partijen in de Gelderse Vallei werkten de plannen sectoraal uit. In de reconstructiefase zien we dat het regionale beleidsarrangement uiting geeft aan het onderdeel integraliteit van het derde discourscomplex. De decentralisatie die het ILG met zich meebrengt, biedt de provincie Gelderland de ruimte om de organisatie van het regionale arrangement opnieuw ter discussie te stellen. De provincie Utrecht kiest er voor om door te gaan op de ingeslagen weg. Dit verschil van mening domineert de discussie in de reconstructiecommissie. Vooralsnog heeft dit geen gevolgen voor de stabiliteit van het arrangement, maar het kan op termijn een vlotte realisatie van de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe belemmeren. Begin 2008 is het nog te vroeg om te bepalen of afrekenbaarheid betekenis krijgt in het regionale arrangement en zo ja welke.

We constateren dus dat het regionale arrangement niet volledig extern congruent is met de drie discourscomplexen in het nationale EHS-beleid. Toch zien we dat de robuuste verbinding gestalte krijgt. We concluderen daarom dat er sprake is van bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren. Dat betekent dat externe congruentie met ten minste één discourscomplex voldoende is voor een hoog bestuurlijk vermogen. Met andere woorden: voor een succesvolle realisatie van de EHS is het niet nodig dat alle ontwikkelingen in het nationale EHS-beleid een plaats krijgen op regionaal niveau.

In de casus *Drents-Friese Wold* laten de heersende ideeën over de EHS een duidelijke overeenstemming zien met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale EHS-beleid. Dat betekent een hoge externe congruentie met het discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid. De opvattingen over natuurontwikkeling en maakbaarheid

in het nationale EHS-beleid stimuleren en ondersteunen de stabiliteit van het regionale arrangement. Ondanks het feit dat er geen sporen terug te vinden zijn van de twee andere discourscomplexen, concluderen we dat er in het Drents-Friese Wold sprake is van een hoog bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren. Net als in de casus Gelderse Vallei zien we hier dus dat externe congruentie met één discourscomplex voldoende voorwaarde is voor het succesvol realiseren van de EHS.

Een situatie die hierop lijkt wat betreft de passendheid met het nationale EHS-beleid treffen we aan in de casus *De Venen*. Hier is het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren het minst tot ontwikkeling gekomen. Alleen rond 1998, wanneer het Plan van Aanpak De Venen tot stand komt, is sprake van een (in potentie) hoog bestuurlijk vermogen. Op dat moment is een compromis bereikt over de realisatie van de EHS in De Venen en is dus sprake van strategische congruentie. Bovendien is de samenwerking in het project De Venen rond 1998 redelijk samenhangend en stabiel: de partijen die belangrijk zijn voor de realisatie van de EHS committeren zich aan het Plan De Venen, de benodigde hulpbronnen (geld, grondeigendom, draagvlak) zijn beschikbaar en de geldende spelregels (natuurontwikkeling vindt plaats via grondverwerving en grondverwerving gebeurt op basis van vrijwilligheid) passen bij de heersende ideeën (ecologisch discours en landbouwdiscours) in het beleidsarrangement. Met andere woorden: er is rond 1998 sprake van voldoende interne congruentie rond de realisatie van de EHS in gebied De Venen. Ten slotte vertoont de manier waarop het Plan De Venen invulling geeft aan de EHS veel overeenstemming met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale Natuurbeleidsplan. Dat betekent dat de externe congruentie van het beleidsarrangement rond De Venen met het eerste discourscomplex natuurontwikkeling en maakbaarheid hoog is. Dat blijft ook zo na 1998. Hierin lijkt de Venen erg op het Drents-Friese Wold.

Een groot verschil is echter dat het bestuurlijk vermogen in De Venen tijdelijk is. Waar we in de loop der jaren een geleidelijke toename zien van het bestuurlijk vermogen in het Drents-Friese Wold en in de Gelderse Vallei, zien we in De Venen juist een afname na 1998. Het lukt niet om op regionaal niveau blijvend samen te werken aan het realiseren van de EHS. In de jaren na 1998 neemt de interne samenhang en stabiliteit van het beleidsarrangement rond de realisatie van de EHS in De Venen namelijk af. Dat gebeurt allereerst onder invloed van ontwikkelingen binnen het beleidsarrangement zelf. Tijdens de uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen, ontstaat weerstand onder bewoners en grondgebruikers. Als gevolg hiervan blijft de inzet van cruciale hulpbronnen (draagvlak, grondeigendom) uit. De interne congruentie vermindert dus en om die reden neemt het bestuurlijk vermogen van het beleidsarrangement in deze periode af.

De laatste jaren wordt de stabiliteit van het beleidsarrangement rond De Venen vooral ondermijnd doordat rijk en provincie herhaaldelijk nieuwe beleidsopgaven introduceren die in strijd zijn met bestaande afspraken in De Venen. Dit zet de verhoudingen in het gebied op scherp. De introductie van nieuwe spelregels tast de interne congruentie dus wederom aan. Het bestuurlijk vermogen om de EHS te realiseren neemt daardoor verder af. Wel komt begin 2007 een Herijkt Plan De Venen tot stand met hernieuwde afspraken over de realisatie van de EHS. Betrokkenen onderstrepen dus nogmaals het bestaan van strategische congruentie in De Venen. Met de feitelijke uitvoering van het EHS-beleid wordt echter weinig vooruitgang geboekt.

Op dit punt vertoont de casus De Venen overigens een opvallend verschil met de casus Gelderse Vallei. In de Gelderse Vallei leidt het introduceren van nieuwe beleidsopgaven die strijdig zijn met bestaande afspraken in het regionale beleidsarrangement (zoals het realiseren van de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe) immers niet tot problemen. Hoe kunnen we dat verklaren? Op de eerste plaats maken de nieuwe natuuropgaven voor de

Gelderse Vallei onderdeel uit van een veel breder pakket maatregelen (reconstructie) waar ook nadrukkelijk voordelen inzitten voor de landbouw. Daarnaast gaan de nieuwe beleidsopgaven gepaard met de introductie van een nieuw discourscomplex in het natuurbeleid (vermarkting en vermaatschappelijking) dat veel beter past bij de opvattingen van de regionale partijen in de Gelderse Vallei. Ten slotte is sprake van een goede timing: het regionale beleidsarrangement is ten tijde van de reconstructie (rond 2000) zelf ook toe aan een heroverweging van doelen en aanpak.

8.5 Handelingsperspectieven voor rijk en provincie

Aan het begin van deze studie noemden we een evaluatie van het EHS-beleid door de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006, zie paragraaf 1.1). In dit onderzoek hebben we gekozen om vanuit een heel ander perspectief naar de realisatie van het EHS-beleid te kijken. Dit perspectief verschilt op twee punten van de evaluatie van de Algemene Rekenkamer. Allereerst gaat de Algemene Rekenkamer uit van één EHS-beleid (en beleidsdiscours), terwijl in deze studie juist de dynamiek en diversiteit in het EHS-beleid centraal staat en we de inhoudelijke ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990 benadrukken. Zo onderscheiden we drie verschillende discourscomplexen die sinds 1990 tot ontwikkeling zijn gekomen en momenteel naast elkaar bestaan in het Nederlandse natuurbeleid. Het eenduidige EHS-beleid dat de Algemene Rekenkamer als uitgangspunt hanteert, komt in onze studie overeen met het discourscomplex 'natuurontwikkeling en maakbaarheid'. Ten tweede ligt de focus van de Algemene Rekenkamer op de realisatie van de beleidsdoelen op nationaal niveau, terwijl wij het vermogen van regionale beleidsarrangementen om het nationale EHS-beleid te realiseren centraal stellen.

Deze studie hanteert dus een ander perspectief en dat leidt ook tot andere of aanvullende conclusies. Een eerste aanvullende conclusie is dat er sprake is van een grote pluriformiteit aan regionale beleidspraktijken in het EHS-beleid. De casussen Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen laten zien dat het EHS-beleid op regionaal niveau tot heel verschillende beleidsprocessen en -arrangementen heeft geleid. Een tweede aanvullende conclusie van deze studie is dat het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen om de EHS te realiseren afhangt van drie factoren. Een eerste factor is de mate waarin betrokkenen bereid zijn om te onderhandelen over realisatie van de EHS (strategische congruentie). Een tweede factor is de mate waarin het EHS-beleid een belangrijke plaats inneemt binnen de verschillende aspecten van het regionale beleidsarrangement (interne congruentie). Een derde factor is de mate van passendheid met de inhoud van het nationale EHS-beleid (externe congruentie).

Wat betekenen deze inzichten voor de opties van beleidsmakers om het EHS-beleid bij te stellen? Bij het formuleren van handelingsperspectieven richten we ons op het rijk (LNV) en de provincies, als opdrachtgevers en regisseurs van het EHS-beleid in Nederland. De handelingsperspectieven zijn afgeleid uit het perspectief dat in deze studie centraal staat. Hierin is het uitgangspunt dat het EHS-beleid pas daadwerkelijk betekenis krijgt op regionaal niveau, zoals in de regionale beleidsprocessen rond de Gelderse Vallei, het Drents-Friese Wold en gebied De Venen. Op regionaal niveau wordt immers concrete invulling gegeven aan het EHS-beleid en wordt het tot uitvoering gebracht (of niet). De consequentie hiervan is dat het nationaal geformuleerde EHS-beleid wordt uitgewerkt in regionale beleidsprocessen. In deze processen is het realiseren van de EHS vaak één van de onderwerpen, maar meestal niet het enige. Er speelt een keur van belangen en onderwerpen en er zijn diverse partijen betrokken. Dat betekent dat nationaal EHS-beleid op regionaal niveau vaak opnieuw ter discussie staat, onderhandeld moet worden en dus zelden één op één overgenomen wordt.

Op basis van deze uitgangspunten en de analyse in dit rapport onderscheiden we de volgende handelingsperspectieven voor rijk en provincies.

Rijk: koester de pluriformiteit in het bestaande EHS-beleid en wees terughoudend met de introductie van nieuw, uniform natuurbeleid

De rijksoverheid bepaalt nog steeds de hoofdlijnen van het Nederlandse natuurbeleid. Voor het aanpassen van dit beleid kunnen goede redenen zijn. Op grond van onze analyse lijkt het echter verstandig dat bij een dergelijke beleidswijziging rekening wordt gehouden met de bestaande pluriformiteit aan regionale beleidsarrangementen in het EHS-beleid. Deze pluriformiteit komt mede voort uit de inhoudelijke dynamiek en diversiteit in het nationale natuurbeleid.

Zoals uit deze studie blijkt, kunnen regionale beleidsarrangementen een hoog bestuurlijk vermogen hebben ontwikkeld voor EHS-realisatie, ongeacht naar welke inhoudelijke ontwikkeling (discourscomplex) in het EHS-beleid ze verwijzen. Maatregelen van het rijk die de diversiteit in het nationale EHS-beleid verminderen en bijvoorbeeld sterk kiezen voor één discursieve benadering, kunnen regionaal dus heel verschillende gevolgen hebben. We denken aan: verzet tegen of juist instemming met de beleidswijziging, verandering van het regionale arrangement of vorming van een nieuw arrangement. Dat betekent dat een afname van de bestaande pluriformiteit in het EHS-beleid kan leiden tot een verminderd bestuurlijk vermogen van bepaalde regionale beleidsarrangementen. Andersom is het zo dat de pluriformiteit in het EHS-beleid positieve gevolgen heeft voor het bestuurlijk vermogen voor EHS realisatie op regionaal niveau, omdat deze ruimte laat voor een diversiteit aan effectieve regionale beleidsarrangementen. Vanuit dit perspectief zijn er goede redenen om de bestaande pluriformiteit in het EHS-beleid te koesteren (en wellicht uit te breiden).

Daarnaast lijkt het verstandig dat de rijksoverheid bij een beleidswijziging rekening houdt met de mate van verankering van het EHS-beleid op regionaal niveau. Zo kan (een bepaalde discursieve ontwikkeling in) het EHS-beleid in een regionaal beleidsarrangement zo stevig verankerd zijn, dat het moeilijk (en wellicht inefficiënt) is om hier rigoureuze aanpassingen in te doen. Nieuwe ideeën of spelregels voor de realisatie van het EHS-beleid zullen in een dergelijk beleidsarrangement immers niet gemakkelijk ingang vinden. Het is waarschijnlijk dat de betrokken gebiedspartners zich hier tegen zullen verzetten, vooral wanneer de nieuwe ideeën of spelregels in strijd zijn met bestaande afspraken. Pogingen om een nieuw discours en/of een nieuwe spelregel te introduceren vereisen dus veel inspanning en een lange adem van het rijk. Ze brengen bovendien het risico met zich mee dat de bestaande stabiliteit en samenhang van de regionale samenwerking afnemen en daarmee het bestuurlijk vermogen van het regionale beleidsarrangement. Het rijk moet om die reden dus terughoudend zijn met het introduceren van nieuw, uniform beleid.

De mogelijke gevolgen van nationale beleidswijzigingen kunnen we met behulp van een voorbeeld beter illustreren. We gebruiken onteigening voor de EHS als voorbeeld. Deze beleidsoptie is recent ter discussie gesteld door de Raad voor het Landelijk gebied (RLG, 2008). Het wordt door sommigen gezien als een oplossing voor het geconstateerde probleem van de vrijwilligheid in het EHS-beleid (Tweede Kamer, 2006). Een dergelijke maatregel past goed in het eerste discourscomplex dat wij hebben onderscheiden: natuurontwikkeling en maakbaarheid. De relatie met de andere twee discourscomplexen in het EHS-beleid is echter problematischer. Onteigening voor natuur verhoudt zich lastig met een grotere rol voor boeren en particulieren in het natuurbeleid (discourscomplex vermaatschappelijking en vermarkting) en met de ontwikkeling naar decentralisatie en integraal gebiedsgericht beleid (integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid).

Gezien onze conclusie dat ook deze andere twee beleidsdiscoursen stevig verankerd kunnen zijn in regionale beleidsarrangementen kan de introductie van onteigening regionaal heel diverse gevolgen hebben. Zo verwachten we dat onteigening zich op regionaal niveau goed kan verhouden met regionale beleidsarrangementen waarin natuurontwikkeling en maakbaarheid het dominante discours is (bijvoorbeeld in het Drents-Friese Wold). In potentie kan een dergelijk instrument het bestuurlijk vermogen van het regionale beleidsarrangement verder verhogen. Het is immers een extra hulpbron voor EHS-realisatie. In regionale beleidsarrangementen waar vrijwilligheid een belangrijke spelregel is (zoals in de Gelderse Vallei en De Venen) verwachten wij echter dat de introductie van het instrument onteigening minder positieve gevolgen zal hebben. De spelregel van vrijwillige grondverwerving maakt veelal onderdeel uit van een compromis met de agrarische sector. De introductie van een nieuwe spelregel (onteygening) die in strijd is met de bestaande spelregel (vrijwilligheid) kan hier de stabiliteit van de samenwerking en dus het bestuurlijk vermogen van het regionale beleidsarrangement ondermijnen. Zo blijkt dat een beleidsinstrument als onteigening in algemene zin heel aantrekkelijk kan lijken om de realisatie van het EHS-beleid te verbeteren, maar dat dit regionaal heel verschillende gevolgen kan hebben.

Provincies: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen en kies voor regionaal maatwerk

Als provincies de EHS-realisatie op regionaal niveau willen beïnvloeden lijkt het verstandig om rekening te houden met het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen. Gezien de diversiteit van deze arrangementen is het bovendien van belang om regionaal maatwerk na te streven. Dat geldt voor de inhoud van het beleid maar ook voor de provinciale rol. Zo is in regionale beleidsarrangementen met een hoog bestuurlijk vermogen om EHS te realiseren minder directe bemoeienis van de provincie nodig dan in regionale beleidsarrangementen waar dit bestuurlijk vermogen niet van de grond komt.

Provincies die de realisatie van de EHS willen bijsturen in regionale beleidsarrangementen met een *hoog* bestuurlijk vermogen doen er verstandig aan om in onderhandelingen met de betrokken gebiedspartners zoveel mogelijk aan te sluiten bij het dominante discours, de geldende spelregels en de bestaande afspraken. Met andere woorden: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van de regionale samenwerking door in dialoog met de gebiedspartners overeenstemming te bereiken over de inpassing van nieuw beleid. Provincies die de confrontatie zoeken met dergelijke regionale beleidsarrangementen kunnen veel strijd verwachten. Dit kan leiden tot een afname van het (vaak zorgvuldig opgebouwde) bestuurlijk vermogen om regionaal EHS-doelen (en vaak ook andere doelen) te realiseren.

In beleidsarrangementen met een *laag* bestuurlijk vermogen heeft het vooral prioriteit om de interne stabiliteit en samenhang van het regionale beleidsproces te bevorderen. Om dat te bereiken kan de provincie proberen één of meer van de dimensies van het regionale beleidsarrangement te beïnvloeden. Zo kunnen nieuwe actoren, nieuwe hulpbronnen, nieuwe spelregels en/of nieuwe discoursen in het regionale beleidsproces geïntroduceerd worden. Ook hier is het overigens van belang om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande inhoudelijke en organisatorische kenmerken van de regionale samenwerking, hoe broos die ook is. Bovendien moeten provincies zich realiseren dat inhoudelijke en/of organisatorische verandering van een bestaande regionale samenwerking veel tijd en inspanning kost en dus een lange adem vraagt.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1995), *Natuur tussen mythe en techniek*, Baarn, Ambo.
- Algemeen Dagblad (2006), *Plan voor De Venen onderuit*, 22 december 2006.
- Anonymus (1993), *Commentaarnota. Plan van aanpak Gelderse Vallei*, april, 1993.
- Arkel, H. van (red.) (1994), *Natuur in De Venen. Rapport van de Werkgroep Natuur in het kader van het Stimuleringsproject Kerngebied De Venen*, Utrecht, Provincie Utrecht.
- Arts, B. en H. Goverde (2006), The governance capacity of (new) policy arrangements: a reflexive approach, in: Arts, B. en P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance. The policy arrangement approach explicated and applied*, Berlin, Springer.
- Arts, B. en P. Leroy (red.) (2003), *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen*, Nijmegen, Nijmegen University Press.
- Arts, B. en P. Leroy (red.) (2006), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Berlijn, Springer.
- Arts, B. en J. van Tatenhove (2005), Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms, in: *Policy Sciences*, 37 (3/4), p. 339-356.
- Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen en J. Vader (2007), *Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*, WOt rapport 47, Wageningen.
- Berg, J. van den, M. Borgstein en M. van Bavel (2004), *Procesevaluatie Plan van Aanpak De Venen. Bottom-up de randvoorwaarden voor de toekomst bepalen*, Den Haag, LEI, Rapport 7.04.12.
- Berndsen, R., M. Kort, B. Staffhorst, C. Weber, M. Schulz, P. Krauss en H. Visser (2005), *3 casebeschrijvingen. Spaanse Polder, Gelderse Vallei, Vathorst*. Utrecht, 20 mei 2005.
- Biezen, A. van (2004), *Samenvatting Evaluatie Plan van Aanpak De Venen*, Projectgroep Evaluatie De Venen, 7 december 2004.
- Bleumink, H. (2007), *De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.
- Boer, S. de, M. van der Zouwen, J. van den Berg en P. Roza (2007), *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid. Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld*, Wageningen, WOT Natuur en Milieu, WOT studie.
- Boonstra, F.G. (2004), *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Van Gorcum, Assen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma en H. Bleumink (2006), *Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Bruin, R. de, H. Oostindie en J.D. van der Ploeg (1993), *Niet klein te krijgen. Bedrijfsstijlen in de Gelderse Vallei*, Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.

- Buijze, S. en B. Edel (1995), *Regionale vermindering van ammoniakemissie. Praktijk, beleid en opties voor samenwerking*, Centrum voor Landbouw en Milieu.
- Cörvers, R. (2001), *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*, Maastricht, Shaker Publishing.
- Cox, D.O., en H. Vulto (1989). *Gelderse Vallei Communicatieplan (concept)*, Wijzer voorlichtingskundig Adviesbureau, Den Haag, 13 september 1989.
- De Groene Venen (2007), *Accent op de grutto. Wat is optimaal gruttobeheer?*, opgesteld door de natuur- en milieuvereniging De Groene Venen, oktober 2007, Vinkeveen.
- Dekker, J. (2002), *Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming*, Utrecht.
- DLG (2006), *Verkenning Planuitwerking Reconstructieplan Binnenveld-Oost. Met ruilen van gronden een groene en toegankelijke binnentuin voor Wageningen, Ede, Rhenen en Veenendaal*, september 2006, Arnhem.
- Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (1993), *Evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid: deelstudie Gelderse Vallei*, s'Gravenhage.
- Evaluatie Strategische Groenprojecten*, eindrapport d.d. 23 mei 2001.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland en Utrecht (1995), *Begrenzingsplan Gelderse Vallei*, Arnhem/Utrecht, 1 november 1995.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland (2004), *Gebiedsgericht beleid voor plattelandsontwikkeling en reconstructie: Herijking werkwijze en verantwoordelijkheden*, Statennotitie PS2004-944, 7 december 2004.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland (2006a), *Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied*, Statennotitie, Zaaknr. 2006-01894.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland (2006b), *Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied*, Code ILG-versie 20-10-06 n.a.v. GS 17-10-06.
- Ginkel, A. van (2007), Ondertussen in Groot Mijdrecht Noord, in: *Landwerk*, nr. 6, december 2007, p. 22-23.
- Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, s'Gravenhage.
- Gemeente De Ronde Venen (2007), *Marickenland-Marickenzijde*, www.derondevenen.nl (december 2007).
- Goverde, H.J.M., J. Wissershof, E.K. Dijkstra en R.A.M. Tilmans (1997), *Bestuurlijke Evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling*, Wageningen, IBN-DLO, IBN-rapport 269.
- Haas, W. de, L. Adolfse, E. Dammers, M. Horrevoets, M. de Lange, L. Langerak en C. van Woerkum (1997), *Kennis in plattelandsvernieuwing. Achtergrondstudie voor de verkenning plattelandsontwikkeling*, Den Haag, Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Habiforum (2001), *Drijvend Land en Pekelvlees. Ideeën over meervoudig ruimtegebruik met waterberging als één van de ruimtegebruikfuncties. Een ideeënschetsboek*.
- IPO (2006), *Rapport visitatie Gelderland, Deelrapportage van Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied*.
- IWACO (1997), *Ecohydrologische systeemanalyse Integraal waterbeheer project Terwisscha*, samenvattend hoofdrapport, Groningen, IWACO.
- Koppen, K. van (2002), *Echte natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*, Wageningen.
- Kuindersma, W. (2007), *Reconstructie in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Casestudy in het kader van de landelijke Evaluatie Reconstructie Zandgebieden*, Wageningen, Alterra.

- Kuindersma, W. en F.G. Boonstra (2005), *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, Wageningen, Natuurplanbureau, Planbureau rapporten 26.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes (2006), *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, Wageningen, Milieu- en Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W., G.J. Zweegman en J.P.P. Hinssen (1997), *Van beleidsprestaties naar oorzaken. Natuurbeleid is mensenwerk*, Wageningen, IBN-DLO, IBN-rapport 291.
- Landinrichtingscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha (2003), *Landinrichting Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. 1^e uitvoeringsmodule*.
- Liefferink, D. (2006), The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron, in: Arts, B. en P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance. The policy arrangement approach explicated and applied*
- Ligthart, S.S.H. (2005), *Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? Achtergronden bij de natuurbalans 2005*, Bilthoven, MNP.
- Lingbeek, O. (1998), *De Macht van de Metafoor. Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Assen, Van Gorcum.
- Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (1995a), *Nota Dynamiek en Vernieuwing*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (1995b), *Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4 regeringsbeslissing*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (1997), *Het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Programma Beheer*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000a), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000b), *Nota van Antwoord Vogelrichtlijn deel 1*, Den Haag, Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2000c), *Nota van Antwoord Vogelrichtlijn deel 2*, Den Haag, Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004. Inspelen op verandering*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2005), *Omslag van verwerven naar beheer. Brief van de Minister van LNV aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, DN 2005/1850, 14 juni 2005.
- Ministerie van LNV (2006), *Natura 2000 doelendocument*, Den Haag, Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, Provincie Utrecht, Gemeente De Ronde Venen en Staatsbosbeheer (2005), *Samenwerkingsovereenkomst Parklandschap Groot Mijdrecht-Zuid*, Den Haag.
- Ministerie van LNV en Stuurgroep Groene Hart (2007), *Randstad krijgt Groene Ruggengraat. Minister Verburg en gedeputeerde Krol ondertekenen inspanningsverplichting*, persbericht, www.provincie-utrecht.nl, 31 oktober 2007.
- Ministerie van VenW (2007), *Randstad Urgent. Urgentieprogramma Randstad*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag.
- Nationaal Park Drents-Friese Wold (2006), *Bladwijzer*, uitgave 2006/3, Assen, Provincie Drenthe.

- Nelissen, N.J.M., H.J.M. Goverde en N.M. van Gestel (red.) (2000), *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum, Coutinho.
- Omrop Fryslân (2005), *Het bos is van ons allemaal*, reportage uitgezonden op zondag 18 september 2005, Nederland 1.
- Oranjewoud (1998), *Beheer- en Inrichtingsplan Nationaal Park Drents-Friese Wold*, Assen, Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Wold.
- Oranjewoud (2000), *Herstel beekdalen Vledder Aa en Tilgrup in nationaal park Drents-Friese Wold. Inrichtingsplan voor de drie deelgebieden De Hertekamp, Wateren en Rijkmanshoeve*, Natuurmonumenten.
- Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud (1998), *Beheer- en Inrichtingsplan Nationaal Park Drents-Friese Wold*, Assen: Oranjewoud.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, Y. Hoozeveld en F. Langers (2000), *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*, Wageningen.
- Programmateam De Venen (2006), *De Venen in 2020*, Utrecht, www.devenen.nl (december 2006).
- Programmateam De Venen (2007), *De Venen in 2020*, Utrecht, www.devenen.nl (augustus 2007).
- Project Gelderse Vallei (1991), *Verkenning Natuur en landschap in de Gelderse Vallei*, werkgroep Natuur en Landschap, februari 1991.
- Provincie Gelderland (2005), *Streekplan Gelderland 2005. Kansen voor de regio's*, Arnhem.
- Provincie Utrecht (2004), *Streekplan 2005-2015*, vastgesteld door Provinciale Staten van Utrecht op 13 december 2004, Utrecht.
- Provincie Utrecht en Provincie Gelderland (2005), *Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Van wet naar werkelijkheid*, Utrecht en Arnhem, januari 2005.
- Provincie Utrecht, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Gemeente De Ronde Venen en Habiforum (2006), *Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord. Voorlopige samenvatting verkenning*, 14 december 2006.
- Provincie Zuid-Holland (2007), *Icoonprojecten Zuid-Holland*, www.zuid-holland.nl (augustus 2007), Den Haag.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2007), *Achter open deuren. Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*, Amersfoort.
- Regio De Vallei (2006), *Regionale beleidsinvulling functieverandering en nevenactiviteiten*, 1 september 2006.
- Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser en V. Kompier (1998), *De kern van het ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, werkdocument W99, Den Haag.
- Stichting Ontwikkeling De Venen (2007a), *Herijkt Plan De Venen 2007*, Utrecht.
- Stichting Ontwikkeling De Venen (2007b), *Nieuwsbrief De Venen. Speciale Editie Proces Groot Wilnis-Vinkeveen*, jaargang 1, nr. 1, november 2007, Utrecht.
- Stuurgroep De Venen (1998), *Plan van Aanpak De Venen. De Venen, gezond kloppend hart voor de Randstad*, Utrecht.
- Stuurgroep ROM Zuidoost Friesland (1999). *Plan van Aanpak ROM project Zuidoost Friesland*.
- SVG (1995), *Jaarverslag 1994*, Barneveld.
- SVG (1996), *Jaarverslag 1995*, Barneveld.

- SVG (1997), *Jaarverslag 1996*, Barneveld.
- SVG (1998), *Jaarverslag 1997*, Barneveld.
- SVG (1999), *Jaarverslag 1998*, Barneveld.
- SVG (2000), *Jaarverslag 1999*, Barneveld.
- SVG/programmabureau Vallei (2006a), *Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost handreiking vertaling in bestemmingsplannen. Deelnotitie reconstructiezonering intensieve veehouderij*, Barneveld, 1 september 2006.
- SVG/programmabureau Vallei (2006b), *Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost handreiking vertaling in bestemmingsplannen. Deelnotitie functieverandering, verbrede landbouw, nieuwe landgoederen, waterbergingsgebieden, ecologische verbindingen en natuurontwikkeling*, Barneveld, 1 september 2006.
- SVG/programmabureau Vallei (2006c), *Uitvoering reconstructie blijft bij SVG*, In: *Vallerflits*, nr. 15, november 2006.
- Taskforce Verdroging (2006), *Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls*, advies van de Taskforce Verdroging aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies en de dagelijkse besturen van de waterschappen, Utrecht.
- Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen.
- Tatenhove, J. van (2006), *Interactief beleid; een reflexief (beleids)experiment?*, in: Grin, J., M.A. Hajer en W.B. Versteeg, *Meervoudige democratie; ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam, Aksant.
- Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (red.) (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Till, J. van (2007), *Inventarisatie Programmabureaus*, verslag d.d. 7 september 2007, Utrecht, Provincie Utrecht.
- Turnhout, E. (2003), *Ecological indicators in Dutch nature conservation. Science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*, Amsterdam, Aksant.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1990), *Regeringsbeslissing Natuurbeleidsplan*, Vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs. 2-3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), *Ecologische Hoofdstructuur*, Vergaderjaar 2006-2007, 30 825, nrs. 1-2.
- Valleicommissie (1991a), *Verkenning Landbouw*, januari 1991.
- Valleicommissie (1991b), *Verkenning Milieu*, januari 1991.
- Valleicommissie (1991c), *Verkenning functieveranderingen in de Gelderse Vallei*, maart 1991.
- Valleicommissie (1992), *Plan van aanpak Gelderse Vallei. Ontwerp*, Nijkerk, 27 mei 1992.
- Valleicommissie (1993), *Plan van aanpak Gelderse Vallei*, Nijkerk, 8 april 1993.
- Veen, J.M. van, B.J.M. Arts en P. Leroy (2004), *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulariseren en overheden. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*, Wageningen, Natuurplanbureau, Planbureauporten 8.
- Werkgroep Achterberg (2005), *Plan Achterberg 2005-2007*.
- Werkgroep Project Integraal Waterbeheer Terwisscha (1999), *Plan van Aanpak*.

- Werkgroep Project Integraal Waterbeheer Terwisscha (2003), *Notitie onderbouwing keuze kansrijke winlocaties*.
- Wiersinga, W.A., W.L.H. Ronken, K. van Es en L.M.J. Hick (1997), *Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'*; Nijmegen, NovioConsult, in opdracht van het Ministerie van VROM.
- Windt, H. van der, S. Swart en J. Keulartz (2006), *Natuurbeleid, Schaakspel op verschillende borden. Interactieve besluitvorming en natuurbeelden in de praktijk*, Den Haag, NWO Ethiek & Beleid.
- Witteveen+Bos (2003), *Hydrologische modelstudie alternatieve winlocaties Terwisscha*, Heerenveen, Wittenveen+Bos.
- Wolfshaar, G.J.M. van de et al. (1994), *Landbouw in De Venen, ja natuurlijk!! Randvoorwaarden voor een duurzame ontwikkeling van de landbouw*, Werkgroep Landbouw De Venen.
- Zouwen, M. van der (2006), *Nature policy between trends and traditions. Dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*, Delft, Eburon.
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Wageningen, Natuurplanbureau.

Bijlage 1 Informanten en respondenten

Analyse discursieve dynamiek in het EHS-beleid

Lilian van den Aarsen	Ministerie van LNV
Jozef Keulartz	Wageningen Universiteit en Researchcentrum
Kris van Koppen	Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Casus Gelderse Vallei

2007 (mei - juni)

Roelof van Loenen-Martinet	Gelderse Milieufederatie, lid bestuur Valleicommissie (1989-1999), lid gebiedscommissie Binnenveld-Oost (tot heden).
Peter Smits	Projectleider reconstructie SVGV, projectleider robuuste verbindingzone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe namens provincie Gelderland.
Detlef Stolker	Gemeente Leusden, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.
Fenna van Tol	Gemeente Leusden, afdeling Ruimte en Beheer.
Bram Vreugdenhil	Provincie Gelderland, beleidsmedewerker ecologie (betrokken bij visie natuur en landschap en begrenzingenplan).

2006 (juli t/m september)

Aart de Kruijf	Wethouder gemeente Barneveld, voormalig directeur SVGV.
Peter Smits	Projectleider reconstructie SVGV.
Jan Wolleswinkel	Voorzitter reconstructiecommissie, voormalig wethouder gemeente Renswoude, voormalig vertegenwoordiger Utrechts Landbouwenootschap in Valleicommissie.

Casus Drents-Friese Wold

2007 (oktober t/m december)

Pieter op 't Hof	DLG, projectleider beheerplannen Natura 2000 (waaronder Drents-Friese Wold)
Peter Pasman	Provincie Drenthe, voormalig en eerste secretaris nationaal park 1996-2000
Yolt IJzerman	Staatsbosbeheer, Regio Noord, senior beleidsmedewerker

2005 (september - november)

Homme Geertsma	Wethouder gemeente Westerveld.
Anne Jan Hamming	Provincie Drenthe, toenmalig secretaris Nationaal Park Drents-Friese Wold.
Joop Haverkort	Waterschap Reest en Wieden.
Albert Kerssies	Natuurmonumenten, beheerder Drenthe-Zuid.
Henk Post	Staatsbosbeheer, districtshoofd Zuidwest-Drenthe.
Herman Slot	Staatsbosbeheer, opzichter district Zuidwest-Drenthe.
Roelof van der Veen	Gemeente Westerveld.

Casus De Venen

2007 (oktober t/m december)

Alko Bolding	Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (Waternet), sinds 1992 betrokken bij project De Venen.
Leo Hulst	Gemeente De Ronde Venen, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, Volkshuisvesting en Milieu, sinds 1992 betrokken bij project De Venen.
Luuc Mur	Voorzitter natuur- en milieuvereniging De Groene Venen (Vereniging voor milieu- en natuurbescherming Vinkeveen en Waverveen), sinds 1992 betrokken bij project De Venen.
Antoon Peek	Melkveehouder, bestuurder LTO Noord (afdeling De Ronde Venen), lid Algemeen Bestuur Stichting Ontwikkeling De Venen (2003-2007), lid gebiedscommissie De Venen (2007-heden).
Onno Raymakers	Provincie Utrecht, afdeling Inrichting Landelijk Gebied, projectleider De Venen (2003-heden), lid programmateam De Venen (2003-2007).

Wot-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wot-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl
Wot-rapporten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Graft-van Rossum & R. Jochem (2005). Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO*
- 2 *Broek, J.A. van den (2005). Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030*
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005). Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005). Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1*
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005). Toepassing van de basisvruchtbenadering op fosfaat van compost; Advies*
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006). Verrommeling in Nederland*
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005). Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005*
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005). Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV*
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005). Hotspots floristische biodiversiteit*
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling) (2005). Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit*
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005). Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006). Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering*
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005). Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid*
- 14 *Brouwer, F.M., H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007). The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture*
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005). Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005). Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie*
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006). Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006). Van adoptie tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk*
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006). Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006). Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'*
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006). Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur*
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006). Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden*
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdema & W.K.R.E. van Wingerden (2006). Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen*
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006). Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren*
- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006). Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieuriichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie*
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006). Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart*
- 27 *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006). Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer*
- 28 *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006). Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw*
- 29 *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007). Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's*
- 30 *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006). Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?*
- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006). Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer*
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2007). Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk*
- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006). Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds*
- 34 *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijsschede (2007). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003*
- 35 *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006). Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006*
- 36 *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007). Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur*

- en landschap
- 37 Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007). Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
 - 38 Luijt, J. (2007). Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
 - 39 Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007). Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
 - 40 Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007). De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
 - 41 Cotteleur, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007). Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
 - 42 Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007). International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
 - 43 Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007). Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
 - 44 Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brasser, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007). Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
 - 45 Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brasser (2007). Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectordialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
 - 46 Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007). Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
 - 47 Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007). Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
 - 48 Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007). Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
 - 49 Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007). Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
 - 50 Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007). Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
 - 51 Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007). Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
 - 52 Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2007). Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
 - 53 Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007). Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
 - 54 Velthof, G.L. & B. Fraters (2007). Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
 - 55 Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007). Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
 - 56 Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007). Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
 - 57 Bakel, P.J.T. van, H Th.L. Massop, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, & T. Kroon (2008). Actualisatie hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
 - 58 Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007). Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
 - 59 Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007). Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
 - 60 Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008). Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
 - 61 Dirckx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007). De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
 - 62 Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007). Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
 - 63 Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007). De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
 - 64 Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008). De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
 - 65 Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008). Landschap en burgerparticipatie.
 - 66 Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008). Synthese monitoring mestmarkt 2006.
 - 67 Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008). Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
 - 68 Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008). Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, zoekrichtingen voor oplossingen.
 - 69 Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008). Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.
 - 71 Bakker, H.C.M., J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008). Duurzaam consumeren; Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid
 - 72 Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008). Synthese monitoring mestmarkt 2007.
 - 73 Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, J. Clement, R.A. Groeneveld, J.J. de Jong, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk, 2008. Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; Een eerste verkenning van mogelijke toepassingen.
 - 74 Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove, 2008. De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijke vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

