

Rapport 408763011/2006

Natuurbeleid en sturing in beweging
Achtergronden bij de Natuurbalans 2005

T. Selnes

Contact:
Trond Selnes
WUR/LEI
trond.selnes@wur.nl

Dit onderzoek werd verricht ten behoeve van de Natuurbalans 2005 in het kader van het project N408763.

Abstract

Nature policy and steering set in motion

Background document for the 2005 Nature Balance

Nature is to an increasing extent becoming an element of broad regional processes, as illustrated here in case studies in six regions in the Netherlands: three representing National Landscapes

(Gaasterland, Noord-Holland Midden & Noordelijke Friese Wouden and three dune areas (Noord- Holland Waterworks, Zuid-Holland Water Works and the National Park Kennemerland). In conclusion, there is need (National Landscapes) for more clarity between the national and regional governments on the question of sharing responsibility (where does government want influence and where can government have it), and where do stakeholders want influence and where involvement. Networking and dialogue were good results emerging from Noord-Holland Midden and Gaasterland, while dialogue played a main role in Noordelijke Friese Wouden. However, a relative lack of clarity in responsibilities did affect expectations. The search for joint goals remains a sensitive issue.

Key words:

Policy, regional policy, nature, nature management, national landscapes, dunes.

Rapport in het kort

Natuurbeleid en sturing in beweging

Achtergronden bij de Natuurbalans 2005

Dit achtergronddocument bij de Natuurbalans 2005 biedt vooral inzicht in de manier waarop beleids- en gebiedsprocessen in elkaar zitten. Natuur wordt steeds vaker een onderdeel van bredere en meer integrale gebiedsprocessen, zoals Nationale Landschappen.

In dit document worden zes praktijkvoorbeelden behandeld, drie uit de Nationale Landschappen (Gaasterland, Noord-Holland Midden en Noordelijke Friese Wouden) en drie uit de duinen van Nederland (Waterleidingbedrijf Amsterdam, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland en Nationale Park Kennemerland).

De hoofdconclusie uit de Nationale Landschappen is dat behoefte bestaat aan meer duidelijkheid waar het Rijk zelf invloed op wil en kan hebben; en waar wil men invloed en waar betrokkenheid. En wie is verantwoordelijk voor wat? De Nota Ruimte legt de 'systeemverantwoordelijkheid' bij het Rijk en de 'regie' bij de provincie. Omdat er verschillende beelden zijn van wat dit betekent en hoe het in de praktijk eruit moet zien, is een dialoog nodig tussen Rijk en provincie. Elke provincie en elk Nationaal Landschap zullen een andere behoefte hebben aan aansturing en/of stimulering. Door contact en dialoog is veel bereikt in Noord-Holland Midden en in Gaasterland. Er zijn goede resultaten geboekt waardoor er vertrouwen is ontstaan. Dialoog staat ook centraal in de Noordelijke Friese Wouden. Maar in alle gebieden valt op dat de verwachtingen beïnvloed worden door relatief onduidelijke verantwoordelijkheden. Het zoeken naar gezamenlijke doelstellingen waar iedereen zich in kan vinden, blijft nog een kwetsbaar punt.

Trefwoorden:

Beleid, gebiedsgericht beleid, natuur, natuurbeheer, Nationale Landschappen, duinen.

Voorwoord

Dit rapport vormt een achtergrondrapport voor de Natuurbalans 2005. Het rapport biedt een overzicht van de thema's die voor de Natuurbalans werd uitgewerkt. Het project is uitgevoerd in opdracht van het MNP (Milieu- en Natuurplanbureau). De auteur wenst een aantal mensen de bedanken voor de ondersteuning. Dat geldt met name voor Rijk van Oostenbrugge, als opdrachtgever en trekker van de Natuurbalans, en Marijke Vonk als lid van het kernteam. Aris Gaaff was vanuit het LEI lid van het kernteam. Marjon Hinssen heeft tijdens het hele project waardevolle ondersteuning geboden. Wiebren Kuindersma en Marcel Pleijtte hebben als klankbord een bijdrage geleverd, vooral in het begin. De auteur wil in het bijzonder Jolanda van den Berg (LEI) bedanken voor de review.

Inhoud

Samenvatting 9

1. Inleiding 11

- 1.1 *Achtergrond en enkele werkhypothesen 11*
- 1.2 *De uitdaging uit de Nota Ruimte 11*
- 1.3 *Sturing en beleid in perspectief 12*

2. Natuur en beleid: uitdagingen en vragen 13

- 2.1 *Inleiding 13*
- 2.2 *Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Veel vertrouwen maar ook gevaar 13*
- 2.3 *Enkele vragen rond natuur en directe investeringen door het Rijk 15*
- 2.4 *De peen: prikkels aan anderen 16*
- 2.5 *De netwerken: het stimuleren van samenwerking 17*
- 2.6 *Conclusie 17*

3. Beleid en praktijk 1: Nationale Landschappen 19

- 3.1 *Inleiding 19*
- 3.2 *Gaasterland: van opstand tot samenwerking 19*
 - 3.2.1 *Inleiding 19*
 - 3.2.2 *Actoren en natuur in Gaasterland 19*
- 3.3 *De krachtenbundeling in Noord-Holland Midden 24*
 - 3.3.1 *Inleiding 24*
 - 3.3.2 *Actoren en natuur in Noord-Holland Midden 24*
- 3.4 *Het gebiedscontract Noardelike Fryske Wâlden: zelf aan de slag tegen de bureaucratie 28*
 - 3.4.1 *Inleiding 28*
 - 3.4.2 *Actoren en natuur in de Noordelijke Friese Wouden 28*
- 3.5 *Conclusie 31*

4. Beleid en praktijk 2: duinen 33

- 4.1 *Inleiding 33*
- 4.2 *Waterleidingbedrijf Amsterdam (WLB) 34*
 - 4.2.1 *Inleiding 34*
 - 4.2.2 *Actoren en natuur in de Amsterdamse duinen 34*
- 4.3 *Duinwaterbedrijf Zuid-Holland (DZH) 35*
 - 4.3.1 *Inleiding 35*
 - 4.3.2 *Actoren en natuur in de duinen van Zuid-Holland 36*
- 4.4 *Puur Water en Natuur. PWN in Nationaal Park Kennemerland 37*
 - 4.4.1 *Inleiding 37*
 - 4.4.2 *Actoren en natuur in het Nationaal Park Kennemerland 37*
- 4.5 *Conclusie 39*

5. Slotbeschouwing 41

Literatuur 43

Samenvatting

Dit achtergronddocument bij de Natuurbalans 2005 biedt vooral inzicht in de manier waarop beleids- en gebiedsprocessen in elkaar zitten. Natuur wordt steeds vaker een onderdeel van bredere en meer integrale gebiedsprocessen, zoals Nationale Landschappen.

In dit document worden zes praktijkvoorbeelden behandeld, drie uit de Nationale Landschappen (Gaasterland, Noord-Holland Midden en Noordelijke Friese Wouden) en drie uit de duinen van Nederland (Waterleidingbedrijf Amsterdam, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland en Nationale Park Kennemerland).

De hoofdconclusie uit de Nationale Landschappen is dat behoefte bestaat aan meer duidelijkheid waar het rijk zelf invloed op wil en kan hebben; en waar wil men invloed en waar betrokkenheid. En wie is verantwoordelijk voor wat? De Nota Ruimte legt de 'systeemverantwoordelijkheid' bij het Rijk en de 'regie' bij de provincie. Omdat er verschillende beelden zijn van wat dit betekent en hoe het in de praktijk eruit moet zien, is een dialoog nodig tussen Rijk en provincie. Elke provincie en elk Nationaal Landschap zullen een andere behoefte hebben aan aansturing en/of stimulering. Door contact en dialoog is veel bereikt in Noord-Holland Midden en in Gaasterland. Er zijn goede resultaten geboekt waardoor er vertrouwen is ontstaan. Dialoog staat ook centraal in de Noordelijke Friese Wouden. Maar in alle gebieden valt op dat de verwachtingen beïnvloed worden door relatief onduidelijke verantwoordelijkheden. Het zoeken naar gezamenlijke doelstellingen waar iedereen zich in kan vinden, blijft nog een kwetsbaar punt.

In termen van sturing bevinden de waterleidingbedrijven zich in de luwte. Er is geen sprake van enige directe aansturing. De gemeenten en de provincies zijn dikwijls tevreden als er geen slechte berichten zijn. Omdat de financiering van het duinbeheer uit de waterwinning komt is het een kringloop van beheer die zich aan het oog van overheden onttrekt. Vanuit het Rijk ontvangen ze weinig signalen, en de signalen die ze ontvangen zijn vaak niet eensluidend en weinig opbouwend. Een positieve uitzondering vormt de dialoog van LNV over de Habitatrichtlijn met DZH. Door deze uitleg en gedachtewisseling is de Habitatrichtlijn meer gaan leven bij DZH.

De manier waarop de bedrijven water en natuur combineren is interessant, mede doordat het water ook de natuur financiert. Voor weinig geld per klant wordt dus een mooi stuk natuur gerealiseerd. Daarmee is ook hun positie en legitimiteit verbonden aan deze koppeling. Andere natuurbeheerders zijn vaak afhankelijk van aparte subsidiestromen.

VEWIN (de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland) heeft in 2003 een position paper opgesteld om de beleidsmakers in Den Haag te overtuigen van het belang van waterwinning in deze natuurgebieden. VEWIN maakt ook deel uit van EUREAU, een Europese lobbygroep met 15 andere zusterorganisaties.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en enkele werkhypothesen

Dit achtergronddocument bij de Natuurbalans 2005 levert vooral een bijdrage aan de beleidsvraag die in de kaderbrief is gesteld over de behoefte aan inzicht in ‘de actoren die betrokken zijn bij natuurbetalingen’ (zie Startnotitie Natuurbalans 2005, bijlage 1 kaderbrief 2005-2008, blz.14). Al in de inleiding (idem, blz. 13) geeft de minister aan dat het optimaliseren van beleidsprocessen een cruciale kwestie is voor de Natuurbalans 2005, net als voor de andere Natuurplanbureauproducten. Dit deelproject is erop gericht inzicht te verschaffen in de manier waarop de beleidsprocessen in elkaar zitten. Met name gaat het om de rol van actoren en de relaties tussen de actoren, met aandacht voor de proceskant van beleid. Als vertrekpunt zijn enkele werkhypothesen geformuleerd, gericht op ‘wat er buiten is gebeurd’. Dat wil zeggen een aantal veronderstellingen over wat er in de praktijk zich afspeelt.

- Natuur wordt steeds vaker een onderdeel van bredere en meer integrale gebiedsprocessen (denk aan Nationale Landschappen).
- Natuurbeleid wordt daarom ook steeds meer een kwestie van regie, onderhandeling en samenwerking (denk aan Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)).
- Leerprocessen rond ontwikkelingsgerichte werkprocessen en de regiefuncties op gebiedsniveau en de relatie tussen het Rijk en de provincies staan centraal. De kwaliteit van de gebiedsprocessen en dus ook van het natuurbeleid wordt ook steeds meer afhankelijk van toegang tot kennis, macht en middelen binnen zowel gebiedsprocessen en besluitvorming, en daarbinnen het omgaan met vertrouwensrelaties, verantwoordelijkheden en legitimiteit (denk aan de Groene Long).

Om te beginnen haakt de tekst in op de grote en toenemende aantallen actoren die relevant zijn voor (en in) het natuurbeleid. De Natuurbalans 2004 stelde dat als een belangrijke trend. De actoren oefenen invloed uit op zeer diverse en vaak ongelijkwaardige manieren. Natuurbeleid wordt mede daardoor meer dan een ‘overheidsnota met een uitvoeringskader’. Natuurbeleid is, net als andere beleidsterreinen, een dynamisch gebeuren, waarin draagvlak en slagvaardigheid voortdurend ter discussie staan in relatie tot de beleidsmatige inzet. Natuur wordt onder andere steeds vaker een onderdeel van bredere gebiedsprocessen waar vele onderwerpen tegen elkaar worden afgewogen. De vraag is dan hoe het staat met ‘natuur’ binnen deze processen.

In dit document wordt aan de hand van een zestal praktijkvoorbeelden inzichtelijk gemaakt hoe beleidsprocessen in elkaar zitten. Drie van de casussen komen uit de Nationale Landschappen (Gaasterland, Noord-Holland Midden en Noordelijke Friese Wouden) en drie komen uit de duinen van Nederland (Waterleidingbedrijf Amsterdam, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland en Nationaal Park Kennemerland). In een slothoofdstuk wordt kort ingegaan op enkele centrale vraagstukken voor het natuurbeleid de komende jaren.

1.2 De uitdaging uit de Nota Ruimte

De grote uitdaging voor natuur uit de Nota Ruimte is gelegen in de sturingsfilosofie. Ten opzichte van de Vijfde Nota is het inhoudelijke deel niet essentieel veranderd, maar de

sturingsfilosofie wel (Ministerie van VROM e.a., 2004: 187). Het kabinet heeft de ambitie om de uitvoering van beleid te versterken samengevat in drie hoofdpunten:

- verdergaande afstemming en integratie van nationaal ruimtelijk beleid in één Nota Ruimte;
- verdergaande decentralisatie: meer ruimte voor medeoverheden en private partijen; en deregulering met minder gedetailleerde regels en meer sturen op hoofdlijnen;
- ontwikkelingsgerichtheid: accentverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, en uitvoeringsgerichtheid: koppeling van beleid naar uitvoering.

De vraag is hoe deze ambitie zal inwerken op het natuurbeleid, welke kansen en bedreigingen er ontstaan en hoe het in grijpt op het natuurbeleid. De ambitie uit de Nota Ruimte stelt een gewenste verschuiving voor, maar op dit moment valt niet op te maken wat een en ander daadwerkelijk zal betekenen voor de actoren en de beleidsprocessen zelf.

Een centrale factor de komende tijd is het ILG. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het ILG en andere vraagstukken

1.3 Sturing en beleid in perspectief

Voorop staat dat beleid vooral mensenwerk is. Deze constatering klinkt verleidelijk eenvoudig, maar het heeft wel gevolgen voor hoe beleid zich ontwikkelt. Mensen moeten kunnen omgaan met beleid; met regelingen en regels, concepten en indelingen. Er moet ook een zeker begrip zijn voor het nut en de noodzaak van beleid. Verder gaat beleid vaak om wat men zelf in staat is om te bereiken en wat men redelijkerwijs van andere partijen kan vragen en verwachten. Beleidsactoren moeten leren omgaan met (on)mogelijkheden en spanningen tussen publieke en private partijen, en tussen publieke actoren onderling. Dit leidt tot een permanente discussie over rolverdeling en rolinvulling, en over het vaak ambitieuze nationale beleid en wetgeving en de meer praktische toepassing en uitvoering daarvan. Uitdagingen voor natuur en landschap liggen onder meer op het gebied van de relatie tot bouwopgaven, bedrijvigheid, infrastructuur, recreatie. Het gaat vaak om onderling concurrerende sectordoelen, het (on)vermogen om integrerend te werken, omgaan met vaak ingewikkeld beleid en stapels beleid, en de schaalniveaus van overheidslagen in relatie tot de problematiek.

2. Natuur en beleid: uitdagingen en vragen

2.1 Inleiding

Bewust beïnvloeden is een veelzijdiger opgave dan weleens wordt verondersteld. Dat hebben we in de casussen gezien. Het effect van beleid, aansturing of geld is niet eenvoudig te bepalen. In dit hoofdstuk wordt de sturingsproblematiek nader beschouwd door eerst in te gaan op het ILG (4.2). Vervolgens wordt ingegaan op directe investeringen door het Rijk (4.3), prikkels aan anderen via subsidies en dergelijke (4.4), en het stimuleren van samenwerking via netwerken (4.5). Het hoofdstuk heeft vooral een vragend karakter. De achterliggende zoektocht betreft het zoeken naar zinvolle condities voor het inzetten van geld in het natuurbeleid. Een veronderstelling is dat geld weliswaar belangrijk is, maar op zich zelf is geld niet *de oplossing*. Het blijft een belangrijke voorwaarde, maar er zijn wel vele vragen die de aandacht verdienen. Naast het ILG worden ook andere thema's uit de Natuurbalans behandeld: recreatie om de stad/Groen in en om de stad (GIOS), Nationale Landschappen (NL), Vogel- en Habitatrichtlijn/EU (VHR), Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Duinen, Rivieren, Soortenbeleid.

2.2 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Veel vertrouwen maar ook gevaar

Bundeling van krachten en hoge verwachtingen

Het ILG treedt in 2007 in werking, en er is op dit moment veel aandacht voor deze beoogde bundeling van krachten in een investeringsbudget voor het landelijk gebied. Volgens het tijdschrift Provincies.nl maakt het ILG een einde aan bureaucratie (blz. 12, nr. 7, september 2004), en decentrale overheden krijgen meer vrijheid én meer verantwoordelijkheden in het landelijk gebied (idem, blz. 12, oktober 2004). Hoewel de nodige nuances in de tekst zitten, illustreren de koppen een interessant verwachtingspatroon. Er worden met het ILG haast historische stappen verwacht. De vraag is of dat realistisch is, en in hoeverre het ILG het risico loopt om slachtoffer te worden van overspannen verwachtingen. Critici benadrukken dat er juist gevaar is voor een verdere 'bureaucratisering', zo blijkt bijvoorbeeld uit een workshop over het ILG en uitvoeringscontracten van 21 april 2005.

ILG vooral een sturingsmodel en niet 'beleid'

Allereerst is een schets nodig van wat het ILG is (zie ook Selnes en Kuindersma, in voorbereiding). Op 13 juli 2004 is bestuurlijk overstemming bereikt tussen LNV, VROM, V&W, het IPO/de provincies, de VNG en de Unie van Waterschappen over de contouren (uitgangspunten) van het ILG. De partijen zijn het eens geworden dat de huidige inspanningen van de overheid om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren onvoldoende tot de gewenste resultaten leiden. Dat komt door de beperkte samenhang binnen de overheid, de ingewikkelde procedures en de afstand tussen overheid en gebiedsactoren. Doel is om de provincies, de gemeenten en de waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling. Het Rijk maakt contracten met de twaalf afzonderlijke provincies voor 5-7 jaar. Zo staat het in het convenant. Inhoudelijk heeft het ILG een brede reikwijdte. Het gaat om de volgende beleidscategorieën, op basis van de huidige departementale begrotingen:

1. Natuur: EHS/Natuur buiten EHS, behoudens NURG, Maaswerken en Staatsbosbeheergebieden.
2. Recreatie: Landelijke Routenetwerken.

3. Recreatie: Recreatie om de stad, behoudens regionaal groen om de stad.
4. Landschap: Nationale Landschappen.
5. Landbouw: Grondgebonden landbouw.
6. Landbouw: Duurzame landbouw.
7. Landbouw: Niet-grondgebonden landbouw, onderdeel glastuinbouw.
8. Milieu: Milieucondities voor natuur.
9. Milieu: Terugdringen verstoring landelijk gebied.
10. Milieu: Bodemkwaliteit landelijk gebied.
11. Reconstructie: Reconstructie zandgebieden.

Wat niet onder het ILG valt (stand van zaken eind 2005) zijn generieke landbouwsubsidies, de huidige geldstromen voor natte natuur bij Rijkswateren (NURG), en de huidige geldstromen voor regionale watersystemen. Het Rijk en de provincies moeten wel onderling hun beleid afstemmen, en dat kan een grote opgave worden, mede omdat de partijen te maken hebben met lopende afspraken en bestaande regelingen.

In wezen gaat het ILG om het verbeteren van de uitvoering van het beleid, zodat alle partijen beter af zijn. Het Rijk zal via het ILG de rijksdoelen makkelijker bereiken. Het Rijk zal ook beter garanties krijgen voor een geslaagde uitvoering, alsmede beter en meer tijdig informatie over de voortgang; een helderder zicht op de relatie tussen ambitie en realiteit. Voor het Rijk zal dit ook betekenen dat de politiek beter gediend wordt, met wellicht als gevolg minder vragen uit de Kamer. Althans, dat is de bedoeling.

Het ILG komt als een gevolg van een besef dat er een veel betere relatie gelegd moet worden tussen beleidsambities en praktijkresultaten. Men is ook al een tijd op zoek naar een aanpak voor dit probleem. Voor velen is het ILG het kader waarin deze verbetering plaats vindt. Belangrijk voor de uitvoeringskwaliteit is dat de partijen in de gebieden zelf er beter van worden. Volgens de Contourennotitie is het aan de provincies om te bepalen hoe de resultaten geleverd zullen worden. Dit is dus de vrijheid waar het om gaat. Meer ruimte om de uitvoering een eigen draai te geven, die vooral de provincies krijgen. Het Rijk biedt één rijksloket aan voor het ILG en LNV is het aanspreekpunt. De provincies krijgen hiermee in principe helderheid over waar ze moeten zijn bij het Rijk. De contracten liggen straks voor jaren vast, en kunnen alleen met wederzijdse instemming tussentijds veranderd worden. Dan is de interactie tussen Rijk en provincie van groot belang.

Eén van de belangrijke kwesties is in hoeverre de provincies straks mogen schuiven met financiën en andere middelen tussen de beleidssectoren zoals ze het zelf willen. Volgens het convenant wordt de besteding van het ILG-budget niet gebonden aan afzonderlijke doelen en ook niet aan instrumenten. Op dit punt zijn discussies te verwachten, omdat sectorale claims tot veel oormerking van geld kunnen leiden.

Eén van de kernpunten in verband met het natuurbeleid is dat de provincies een potentieel krachtig instrument in handen krijgen om bij te dragen aan de realisering van de EHS. Althans, zo wordt het gezien, onder andere door Provincie.nl (nr. 7, september 2004:17). Maar, voegt het tijdschrift toe, dat is nodig ook, want halverwege de voorziene ontwikkeltermijn is er wel een behoorlijke achterstand ontstaan. De provincies hebben al de aanwijzingen achter de rug, en nu volgt de aankoop van de rest, de inrichting en het beheer. Zo zullen bijvoorbeeld de zeer verschillende opvattingen en mogelijkheden rond de procedurele beschermingsregimes veel aandacht vragen. Inhoudelijk gezien wordt het ook niet eenvoudig, met onder andere de versnippering van de gebieden en de lastige klus om verbindingszones aan te leggen. De vraag is of het Rijk de gebieden 'los kan laten'. Dat heeft met vele zaken te maken. Om te beginnen is het Rijk gewend om in te grijpen in decentrale beleidskaders en de beleidspraktijk. De organisatiesociologen March en Olsen (1989) stelden dat opvattingen over 'gepast' gedrag diep in de mens en de groep zitten. Het werkt sterk

sturend op gedrag. De cultuur van sturen kan een belangrijke factor worden. Beleidsdiscussies over bijvoorbeeld Groene Diensten en Nationale Landschappen geven een ambigu beeld van de huidige verhouding tussen centraal en decentraal beleid. Welke eisen zal het Rijk stellen, wie stuurt wat? Is de meeste twijfel met het ILG weggenomen? Een kernvraag wordt of en hoe het Rijk straks additionele eisen zal stellen. Welke opties zijn dan voor het Rijk realistisch? De provincies zullen bijvoorbeeld niet blij zijn met pogingen om geld te (willen) oormerken in het kader van de Nationale Landschappen. Het is echter niet vanzelfsprekend dat LNV niet ingrijpt als er verhalen zijn over 'slechtlopende' Nationale Landschappen, of EHS. Er is voldoende hindermacht aanwezig om het ILG op te blazen als het oude wantrouwen weer tot leven wordt gebracht.

Een ander punt dat een rol zal spelen is het feit dat er al een serie (lopende) afspraken zijn tussen de overheden. In de ILG-contourennotitie komt dit terug in onder meer punt elf van het financiële raamwerk: 'bestaande rijksafspraken worden gerespecteerd'. Het is nog niet helemaal helder welke dat zijn of hoe dat zal doorwerken. Er zijn ook talloze samenwerkingsverbanden waar de overheden elkaar tegen komen en waar afspraken worden gemaakt. Denk aan de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Zullen deze van karakter veranderen met de komst van het ILG? Waarschijnlijk gaat dat gewoon door, want de partijen zijn al met dit soort processen bezig, en hebben ook vaak een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid ontwikkeld. Dat betekent voor een belangrijk deel 'business as usual'. De vraag is echter of deze samenwerkingsverbanden wel de netwerkverbanden zijn die nodig zijn. Interessant worden in ieder geval de processen van afstemming en planvorming per provincie cq gebied. Heeft de provincie de capaciteit en de vaardigheden die nodig zijn voor de regierol? En wat is dan de 'regierol'? Welke rollen zullen de gemeenten en de waterschappen spelen?

De situatie eind 2005 is dat de gewenste voordelen met het ILG alleen bereikt kunnen worden met krachtige bestuurlijke arrangementen en sterke netwerkverbanden. Het ILG zal ook veel vragen van de samenhang tussen de bestuurslagen en tussen gebiedsactoren. Onzeker is in hoeverre dit een cultuuromslag vraagt. Cultuur verandert niet snel, dus in dat geval zal er meer aan de hand zijn dan overgangsproblemen ofwel 'kinderziektes'. Eén van de kernvragen wordt de verhouding tussen de uitwerking/inhoud van de uitvoeringscontracten versus de saldo-benadering. Het tenue is 'decentraal wat kan, centraal wat moet', maar wat betekent dat? De 'saldo benadering' uit de Nota Ruimte (Ministerie van VROM e.a., 2004: 116-117) houdt in dat in bepaalde gevallen er afgeweken kan worden van het 'nee, tenzij' beginsel. Dit kan indien het project waarom het gaat op gebiedsniveau de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS per saldo verbetert. Een soort uitzondering op de regels dus om een ontwikkelingsgerichte benadering mogelijk te maken. Deze saldobenadering zou ook in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden mogelijk moeten zijn, al maakt de Nota Ruimte nog het voorbehoud dat het Rijk daarover nog in overleg treedt met de Europese Commissie.

2.3 Enkele vragen rond natuur en directe investeringen door het Rijk

Directe investeringen van het Rijk in natuur wisselen sterk in de tijd. De trend is nu dat er een verschuiving optreedt van verwerving en inrichting (64% in 2002 en 53% in 2005) naar beheer (van 36% naar 47%), aldus de Natuurbalans. Directe investeringen vinden vooral plaats via aankoop van gronden en deels ook nog via de inrichting. Vooral de grootschalige natuur komt van directe investeringen. Beheer is vaak in handen van LNV vooral via Staatsbosbeheer, een agentschap van LNV. Maar ook breed opgestelde commissies spelen een rol. De vraag is ook of het beheer overeenkomt met de plekken waar grootschalige natuur

op de kaart is gezet. Een andere vraag is of het Rijk in de toekomst onteigening wenst te gebruiken, om aan gronden te komen. Dan rijst eventueel ook de vraag hoe onteigening in verhouding tot het ILG zal staan. Op dit moment is er weinig discussie over deze mogelijkheid gaande.

Groen in en om de stad (GIOS) is niet een beleidsthema waar het Rijk zozeer direct in investeert. Het is meer het domein van provincies en vooral van de grote steden. In 2004 is meer grond verworven dan de afgelopen jaren, maar de inrichting verloopt moeizaam. Het Rijk worstelt wel met het Groen om de stad (GOS), omdat het een belangrijke schakel is tussen het stedelijke en landelijke. Men constateert dat het groen om de stad vooral gerealiseerd wordt door agrarische gronden om te zetten in parken en bossen. Directe investeringen zijn echter niet te verwachten. Een vergelijkbare situatie is er in de Nationale Landschappen. Ook daar heeft het Rijk de rol om de kernkwaliteiten te bewaken en niet zozeer het inzetten op directe investeringen door het Rijk zelf. De vraag is echter of dat niet toch op de agenda komt, want vele keuzes ten aanzien van de Nationale Landschappen moeten nog gemaakt worden. Vooral onduidelijkheid over termen als kernkwaliteiten en migratiesaldo-nul zorgen voor onduidelijkheid over wie straks wat gaat investeren.

In de Nadere uitwerking rivierengebied (NURG) -gebieden heeft het Rijk rond 70% van de grond aangekocht. De verwerving van de grond voor de EHS in het rivierengebied ligt dus op schema. Maar ook in het rivierengebied dienen de totale investeringen beter in het licht van de mogelijkheden tot realisatie te worden gezien. Een vraag die gesteld moet worden is of de NURG-budgetten toereikend zijn voor de inrichtingsopgave. Dit betreft wel een mooi voorbeeld van overheden die gedeelde financiële verantwoordelijkheden dragen, maar de discussie over de inzet van middelen is nog niet over.

2.4 De peen: prikkels aan anderen

Bundeling en uitvoerbaarheid boven aan de agenda

Het grootste probleem met 'de peen' de laatste jaren is het gezamenlijke effect van a) het grote aantal subsidieregelingen, categorieën en beleidsinitiatieven, b) de daarmee verbonden procedurele en administratieve lasten, c) gebrek aan continuïteit in de regelingen, uitvoeringsskaders en geldstromen, d) gebrek aan mogelijkheden om voor langere tijd te plannen, e) slechte relatie tussen ambities en middelen, en f) onvoldoende begrip voor elkaar, en inzicht in de relatie tussen de actoren (Selnes, 2003). Dit heeft niet ondersteunend gewerkt voor het nodige enthousiasme en steun van de vele actoren.

Sleuteltermen op dit moment zijn bundeling en meer uitvoerbaarheid. Het lastige is dat de subsidiestromen stuk voor stuk een doel dienen en gericht zijn op een bepaald effect. Bij een proces van bundelen raakt dat wellicht uit zicht.

Bij het beheer van bestaande natuurgebieden (EHS) staan natuurdoelen centraal. Deze staan aangegeven op landelijke provinciale kaarten en in beheerplannen van terreinbeheerders. Sturing op beheer heeft het kenmerk van hiërarchische sturing en volgens sommige actoren leent het zich daar ook voor: de doelen zijn complex maar op hoofdlijnen helder, ze zijn ruimtelijk vastgelegd in allerhande kaarten, beleidsmatig dichtgetimmerd/via juridische beschikkingen geregeld, eenvoudig te begroten en kennen een stevige controleverplichting vanuit Rijk en EU. De overheidssturing vindt vooral plaats via het subsidie-instrumentarium van het Programma Beheer. Probleem hierbij is de veelheid aan doelstellingen, verschillen in ambities en doelstellingen tussen de verschillende niveau's (Rijk-provincie-natuurgebied) en het ontbreken van ontwikkelingsgerichte natuurdoelen in het overheidsbeleid, via een nulsituatie en een gewenste toekomstige situatie (staat niet in natuurgebiedsplannen verwoord). Daarmee is de sturing statisch en niet gericht op ontwikkeling. De sturing is gericht op de individuele gesubsidieerde doelen en subsidievoorwaarden en niet op

samenhangend beheer in een groter gebied. De vraag is of de nodige prikkels hiervan uitgaan voor de actoren.

De beheerskosten voor landschapselementen en natuurgebieden in Nationale Landschappen vallen voor ongeveer de helft onder Programma Beheer. Er is echter een gat tussen doelen en plannen, als het gaat om financiële dekking. Een aandachtspunt betreft bijvoorbeeld de relatie tussen de milieu- en waterkwaliteit en de Nationale Landschappen. Op dit punt dient op zijn minst een dialoog te ontstaan, waarbij nieuwe koppelingen tussen functies, actoren en maatregelen tot bloei kunnen komen.

2.5 De netwerken: het stimuleren van samenwerking

Zowel GIOS als Nationale Landschappen worden gevoed en aangestuurd door een grote verscheidenheid van gebiedscommissies en andere vormen van tijdelijke organisaties. In wezen zijn dit netwerkorganisaties waar de partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaars hulpmiddelen nodig hebben. Geld inzetten is hier belangrijk als smeermiddel voor een goed proces, maar geld is ook slechts één van de factoren. De uiteindelijke waarde van het geld hangt af van meerdere zaken, zoals de competentieontwikkeling rond het gebiedsproces, het vertrouwen van de partijen in elkaars intenties en inzet, en de manier waarop de rollen worden opgevat en ingevuld.

De behoefte aan regie vanuit de provincie lijkt binnen deze processen steeds belangrijker te worden, en de regie-kwestie zal keer op keer terug komen op de agenda. De vraag is ook hoe het Rijk zich zal opstellen. Het Rijk is een van de partijen, ook al is het Rijk niet altijd fysiek 'aanwezig'. Het gaat meer om de aanwezigheid van een dialoog, het uitleggen van intenties en (on)mogelijkheden. Mensen die elkaar kennen vertrouwen elkaar ook beter. We zien het in het Nationaal Landschap Noord-Holland Midden, maar ook in de duinen en rivieren. De wens om informeel een dialoog gaande te houden is groot.

Het Rijk dient daarom aanwezig te zijn bij 'de regionale tafels', maar lijkt nog wat te moeten wennen aan deze rol in verhouding tot het adagium 'sturen op afstand'. Een specifiek punt betreft het uitleggen en begeleiden van de restricties die via de EHS en de VHR opgelegd worden. Worden deze op dit moment goed uitgelegd? En wat is de verhouding tussen de kwaliteit van de uitleg en het draagvlak van beleid? Het Rijk dient wellicht hier meer selectief op te treden? Onder welke condities kan het Rijk zelf daadkrachtig optreden, met behoud van het draagvlak? Nederland heeft grote internationale verplichtingen op het gebied van biodiversiteit, denk aan het Verdrag inzake de Biologische Diversiteit (CBD) en de afspraken van Malahide.

Bij het realiseren van nieuwe natuurgebieden is een belangrijk beginsel in het natuurbeleid vrijwilligheid bij verwerving van nieuwe natuur en functieverandering door particulieren. Daarmee komt deze opgave ook al sinds jaar en dag in het domein van de netwerksturing. Succes komt voort uit of de onderhandeling met een individuele grondeigenaar wel of niet lukt (individueel of via een gebiedsproces zoals een landinrichting) en of er voor de betreffende persoon de randvoorwaarden geschapen worden waardoor hij/zij besluit om natuurontwikkeling mogelijk te maken. Geld is daarbij belangrijk, maar ook het bieden van perspectieven voor blijvers en vertrekkers. Van groot belang is dan de kwaliteit van de onderhandeling.

2.6 Conclusie

Eén van de grote aandachtspunten in verband met natuurbeleid is in hoeverre er een gemeenschappelijke en gedragen sturingsfilosofie bij de overheid is voor het natuurbeleid. Vooral in relatie tot het ILG duikt deze vraag op. De inzet van geld is een uitdrukking voor de richting waar men voor kiest. Geld zelf is geen primaire succesfactor. Het is een

belangrijke randvoorwaarde, maar niet de enige. Het ILG is nadrukkelijk een sturingsfilosofie en sturingskader, en niet slechts een ‘regeling’ of een ‘budget’. Maar in welke mate ‘mag’ het ILG sturend zijn voor het natuurbeleid? De percepties over hoe helder dit is variëren sterk op dit moment. Wat mag – en wat mag niet. Hoe zinvol is het om veel energie te steken in ‘heldere afspraken’, als er niet evenveel geïnvesteerd wordt in het krachtenveld er omheen? Kan de nadruk op ‘helderheid’ een valkuil zijn, doordat het in schijnafspraken eindigt? De illusie van helderheid kan zijn dat de focus op slechts een deel van de succesvoorwaarden wordt gericht. En dat terwijl andere succesvoorwaarden in de schaduw komen: denk aan vertrouwensrelaties, tijd voor strategisch vernuft, enthousiasme kweken voor vernieuwing en het nemen van voldoende tijd voor uitvoering. Binnen het ILG wordt nu veel ingezet op heldere subdoelen, terwijl de relatie met bijvoorbeeld de EHS en soortenbeleid niet helemaal helder is. Het Rijk zal een indicatie moeten geven van de doelen en de budgetten, en daar is bezorgdheid over bij de provincies. De bezorgdheid gaat over onvolledige budgetten, budgetten die te laat gereed zijn, of te snel veranderen. Is het niet een gevaar dat ‘subdoelen’ de nieuwe schotten worden? De speelruimte is er wel: steeds nieuwe getallen, herinterpretaties, wijzigingen op wijzigingen. Hoe zal het Rijk de rol ‘facilitator en bewaker’ invullen? ‘Alles’ is niet opgelost met de komst van het ILG, meer waarschijnlijk begint het dan pas.

3. Beleid en praktijk 1: Nationale Landschappen

3.1 Inleiding

Nationale Landschappen is een interessante verzamelnaam voor gebieden waar de relatie tussen Rijk en de gebieden zelf zich in de fase van ontwikkeling bevindt. Het is nog niet goed uitgekristalliseerd wat de term betekent voor de praktijk. In dit hoofdstuk is het de bedoeling om een beeld te geven van hoe de actoren in een aantal Nationale Landschappen zich opstellen met betrekking tot natuurvraagstukken. Een van de leidraden is hoe de vertrouwensrelaties staan in verhouding tot verantwoordelijkheden, capaciteiten en verwachtingen over en weer. Het hoofdstuk is te zien als een secundaire analyse van werk dat in 2005 gepubliceerd wordt. Een meer uitgebreide versie van deze casussen is te vinden in Selnes, Kuindersma en Pleijte (in voorbereiding). Het gaat in dit hoofdstuk slechts om een schets van de voor de natuur relevante gebiedsprocessen en hoe de actoren zich verhouden tot deze processen. Het gaat om drie voorbeelden:

- Gaasterland
- Noord-Holland Midden
- Noardelike Fryske Wâlden

3.2 Gaasterland: van opstand tot samenwerking

3.2.1 Inleiding

Gaasterland maakt onderdeel uit van het Nationaal Landschap Zuidwest Friesland. Het gebied ligt tussen het karakteristieke Friese merengebied met de weilanden daaromheen en de kustlijn van de voormalige Zuiderzee. Bijzonder zijn de stuwwallen die het landschap licht doen golven en de bosgebieden in het centrale deel van Gaasterland. Verder is daar nog de klifkust van de voormalige Zuiderzee, die je eigenlijk nergens anders in Nederland aantreft. In 1995 komen de boeren in opstand tegen de plannen van het Rijk en de provincie om in Gaasterland 550 ha nieuwe natuur aan te leggen in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Men wil niet dat moderne grootgrondbezitters als Staatsbosbeheer weer de macht grijpen in Gaasterland, want daar had men ervaring mee in het gebied. Het gebiedsexperiment in Gaasterland is ontstaan als reactie op de gebiedsopstand uit 1995. Sinds 2001 heeft Alterra een monitoring uitgevoerd, waarvan een uitgebreid rapport begin 2006 verschijnt (Kuindersma en Kolkman, in voorbereiding).

3.2.2 Actoren en natuur in Gaasterland

De aanleiding: een gebiedsopstand

In maart 1995 knapte er iets in Gaasterland. De streek kwam in opstand tegen de natuurplannen van Rijk en provincie om landbouwgrond (op vrijwillige basis) op te kopen en om te vormen tot nieuwe natuur. De directe aanleiding was dat een deel van de boeren niet waren geïnformeerd over de begrenzing van hun land als natuurontwikkelingsgebied. De weerstand was totaal onverwacht voor de betrokken bestuurders en landbouworganisaties, die hadden verwacht snel met de uitvoering van de plannen te kunnen beginnen. Uiteindelijk kwam een groot deel van de boeren en bevolking van Gaasterland in opstand. De boze boeren en sympathisanten richtten de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders (IVG) op, de media worden bereikt, evenals de politiek. De 'volksopstand' leidt tot heftige protesten.

Het Experiment Gaasterland

Door het protest nam de provincie de plannen in heroverweging. Een commissie van wijze mannen¹ adviseerde een gebiedseigen invulling van de EHS-plannen (Commissie Gaasterland, 1996). De provincie ging hiermee akkoord. Minister Van Aartsen had in de Eerste Kamer² al eerder verklaard dat ‘alles uit de kast’ moest worden gehaald om in Gaasterland met agrarisch natuurbeheer de gewenste natuurkwaliteit te halen. Hiermee creëerde Van Aartsen in feite de ruimte om tot een alternatieve invulling van de EHS-plannen te komen. Tien jaar en drie ministers van LNV later, herinneren velen in de streek zich nog deze belofte. Zeker op momenten dat er vanuit het rijksbeleid knelpunten ontstaan bij de uitvoering van het gebiedsexperiment! Uiteindelijk volgt een concretisering via een EHS-commissie, die uit de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders (IVG) en NLTO bestond. Daarnaast was er een adviescommissie bestaande uit natuurorganisaties, Dienst Landelijk Gebied (DLG), provincie, LNV en de gemeente. Het akkoord in het Plan van Aanpak³ omvat een breder doel en aanpak dan alleen de realisatie van de EHS-doelen. Het gaat erom ‘... *middels een gebiedsgerichte integrale aanpak door en met de streek de streekseigen problemen / uitdagingen op gebied van natuur en landschap, landbouw, milieu, recreatie en toerisme op te pakken en (...) op te lossen (...) (EHS-commissie, 1999:1).*’ Naast agrarisch en particulier natuurbeheer omvat het plan ook plattelandstoerisme en streekproducten, milieu en bedrijfsontwikkeling.

Belangrijk element voor het onderdeel natuurbeheer is de natuurmeetlat (Migchels, 1999), die speciaal voor het experiment is ontwikkeld. De meetlat maakt de afspraken over de te realiseren natuur meetbaar en afrekenbaar, en vormt de basis voor een gebiedscontract. In 2018 dienen 5.600 punten gehaald te worden, een doel dat kan wedijveren met de oorspronkelijke EHS-plannen van 550 hectare. Binnen de meetlat zijn verschillende pakketten gedefinieerd zoals weidevogelbeheer, heide en bos. Met elk van deze pakketten moet een minimaal aantal punten worden gehaald en is er ook een maximum vastgesteld dat nog meetelt voor het totaal. Zware natuurdoelen (zoals natuurbos) krijgen meer punten per hectare dan lichte pakketten (zoals productiebos). De hele gemeente Gaasterlân-Sleat is aangewezen als zoekgebied en alle nieuwe natuur na 20 maart 1995 telt mee. In 2005 evalueert de provincie de voortgang van de meetlat.

Cruciaal voor de actievoerders van de IVG was dat natuurorganisaties geen grond meer zouden aankopen in het gebied. Het uitgangspunt was dat boeren en particulieren de nieuwe natuur zouden realiseren. Uiteindelijk is een grondpot in het plan opgenomen, en de streek zelf heeft daarover een beslissende stem. Grond kan hiermee geruild worden voor nieuwe natuur als bos of plas-dras, of (indien niemand anders de grond wil) overgedragen worden aan natuurbeschermingsorganisaties.

De actoren en het krachtenveld

Voor de uitvoering is de Vereniging Bosk en Greide opgericht. Kuindersma ziet dit als een voorzetting van de actiegroep IVG en als symbool van de omslag van actiegroep naar een zelfsturende groep. Bosk en Greide zorgt ook voor de opbouw van de organisatie en het omgaan met financiële middelen van de provincie en ook van de gemeente. Ondersteuning wordt door de Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied (SBNL) geboden. Uit het onderzoek blijkt dat Bosk en Greide een groot draagvlak heeft in de streek.

De provincie is de belangrijkste contractpartij voor wat betreft het gebiedscontract en dan vooral de natuurmeetlat. Ook van belang zijn de terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties als Staatsbosbeheer, Fryske Gea, Natuurmonumenten en de lokale natuuractiegroep Stichting Behoud Natuur en Landschap Gaasterlân-Sleat (SBNL-

¹ De Commissie bestond uit Jan-Douwe van der Ploeg, Peter Nijhof en Rinze Zijlstra.

² Debat Eerste Kamer over Structuurschema Groene Ruimte (EK 38-1481, 12 september 1995).

³ EHS-commissie, Experiment Gaasterland. Plan van Aanpak, 19 maart 1999.

GS). Al deze organisaties werden in 1995 door de streek beschouwd als onderdeel van de 'tegenstanders' en de conflicten liepen soms hoog op. Het vertrouwen tussen deze organisaties en Bosk en Greide was bij aanvang van het experiment dan ook minimaal, en werd niet beter doordat het Fryske Gea maar vooral Natuurmonumenten de aankoopstop in het gebied hebben doorbroken door met eigen middelen grond aan te kopen in het gebied. Verder bleef de lokale belangengroep SBNL-GS de statenfracties van GS bestoken met brieven en klachten over het experiment. Inmiddels blijken de verhoudingen wel te zijn verbeterd. Mede door personele wisselingen zijn de verhoudingen met Staatsbosbeheer en het Fryske Gea verbeterd. De verhoudingen met Natuurmonumenten staan nog het meest onder druk. Ook de verhouding met SBNL-GS lijkt langzaam te verbeteren. Door meerdere betrokkenen is geconstateerd dat SBNL-GS minder actief is in het bestrijden van het experiment.

De gemeente heeft ook het plan van aanpak ondertekend en draagt financieel bij aan de realisatie ervan, maar speelt verder een vrij passieve rol. De gemeente is bijvoorbeeld niet vertegenwoordigd in de steeds belangrijker wordende grondpotcommissie. De gemeente staat positief tegenover het experiment en tegenover Bosk en Greide, maar geeft toe dat Bosk en Greide een zekere machtspositie heeft ten opzichte van de gemeente. Indien Bosk en Greide met een kant-en-klaar plan komt waar de gemeente alleen nog een bijdrage aan moet leveren kan de gemeenteraad eigenlijk geen nee meer zeggen. Overige particuliere grondeigenaren en boeren zijn ook van groot belang voor het realiseren van de 5.600 punten. Daarbij gaat het niet alleen om boeren maar ook om particulieren met een klein beetje grond, oude en nieuwe landgoedeigenaren, een landschapscamping en de Stichting Golf die natuur aan heeft gelegd op haar 'ecologische' golfbaan.

De natuurmeetlat staat 1 januari 2005 op ruim 4.100 punten. De gemakkelijke pakketten als weidevogelbeheer en botanisch beheer lopen als verwacht beter dan heide en plas-dras. De grondpot wordt steeds meer gebruikt om grond aan te kopen en te ruilen. Er zijn inmiddels zelfs weer mogelijkheden voor het aanbieden van grond aan natuurorganisaties. Dit was volgens direct betrokkenen een aantal jaren geleden nog volstrekt onmogelijk.

Voor het Rijk speelt het EHS-beleid een centrale rol. Het beleid voor de EHS was dan ook het rijksbeleid dat de aanleiding vormde van het conflict. 'Even Hectares Stelen' was de betekenis die Gaasterlanders op borden gaven aan deze afkorting. Ondanks dat de aankoop op vrijwillige basis zou gebeuren, leverde de begrenzing overal in Nederland weerstand op bij vooral boeren. Het protest in Gaasterland was niet uitzonderlijk, de intensiteit en de vasthoudendheid ervan was dat wel. De status als experiment levert echter tot op de dag van vandaag knelpunten op. Het Rijk kan immers moeilijk omgaan met uitzonderingen, zoals bleek uit het debat in de Nota Ruimte om de EHS versneld concreet te begrenzen en vast te leggen in bestemmingsplannen. Een dergelijke maatregel zou de basis onder het experiment Gaasterland wegslaan, omdat heel Gaasterland zoekgebied is. De hele gemeente zou dan onder de basisbescherming van de EHS vallen, met gevolgen voor alle ruimtelijke ingrepen.

Het ministerie van LNV staat nogal dubbel tegenover deze situatie. LNV ondersteunt het gebiedscontract, maar staat daar toch wat verder vanaf. De Directie Regionale Zaken in Groningen is het aanspreekpunt voor het Rijk, maar bij LNV in Den Haag en zeker buiten LNV is men zelfs nauwelijks op de hoogte van de afspraken met gebieden als Gaasterland. Dit zorgt soms in de praktijk voor spanning tussen rijksbeleid en gebied, maar ook tussen Rijk en provincie. Ook de situatie dat Gaasterland een EHS-experiment is, maar geen Programma Beheerexperiment, levert spanning op. De pakketten in het Programma Beheer zijn niet altijd toereikend voor Gaasterland. Het Programma Beheer loopt ook niet synchroon met de uitvoering van het experiment. Dat laatste houdt in dat mogelijk bepaalde pakketten

landelijk al vol zijn, terwijl men in Gaasterland er nog gebruik van wil maken om de benodigde punten in een bepaalde categorie te realiseren. Of dat de benodigde onderdelen van het Programma Beheer niet open staan op het moment dat er in Gaasterland belangstelling voor is. Binnen Bosk en Greide bestaat enige ongerustheid over de mogelijkheid dat dergelijke administratieve problemen het realiseren van de 5.600 punten van de meetlat in de weg kan zitten. Voor het afsluiten van contracten over beheer is men immers grotendeels afhankelijk van het Programma Beheer.

De gemeente is enigszins ongerust over de planologische kant van de EHS-aanwijzing. Men is bang voor beperkingen in woningbouw of iets dergelijks. De Nota Ruimte legt echter de nadruk op het saldo of 'ja, mits...' benadering. Dat wil zeggen dat ingrepen in het gebied zijn toegestaan mits ze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het landschap. Hier liggen ook wel kansen voor het meekoppelen van natuur met woningbouw of recreatie en dus mogelijk ook extra punten voor de meetlat. De provincie staat echter vierkant achter het Experiment Gaasterland, ook als de 'aanval' vanuit de Friese Provinciale Staten of vanuit de natuurorganisaties komt, net als bij Tweede Kamerdiscussies over een snelle planologische bescherming van de EHS. De provincie maakt zich zorgen over de vraag hoe LNV en de Tweede Kamer zaken op detailniveau willen regelen. De gedeputeerde: *'Hoe kan het nu zo zijn dat er iedere keer weer een ambtenaar is die achter zijn bureau iets bedenkt, zonder dat er doorgedacht wordt wat dit op het perceelsniveau van een boer betekent. (...) Wij hebben als provincie al zoveel meer ervaring met het van onderen op werken. Dat je dat moet doen. Gebiedsgericht. Mensen erbij betrekken. Ik word daar wel eens moedeloos van. (...) Je moet elkaar de ruimte gunnen en verantwoordelijkheden geven. Vertrouwen hebben. Dat zie ik niet altijd bij LNV.'*

De provincie staat voor het gebiedsexperiment en is ook bereid dit in actieve en pro-actieve richting naar het Rijk te verdedigen. Overigens is de provincie ook in het verleden actief aangespoord door Bosk en Greide om actie te ondernemen. Tegenwoordig is Bosk en Greide positief over het feit dat vanuit de provincie één ambtelijk aanspreekpunt is gekomen voor alle provinciale beleidsterreinen. Belemmeringen in het rijksbeleid worden hierdoor voorkomen of ongedaan gemaakt. Deze consistentie in het beleid van de provincie, heeft het vertrouwen in de provincie in Gaasterland en vooral bij Bosk en Greide zeer veel goed gedaan.

Het knelpunt dat Gaasterland een experiment is in het kader van de EHS, maar niet in het Programma Beheer, betreft een probleem dat meer rechtsreeks speelt tussen het ministerie van LNV en Bosk en Greide. Het is wel een vrij cruciaal punt omdat het Programma Beheer in feite de financier is van alle beheerscontracten die met boeren en particulieren in het gebied worden afgesloten. Bosk en Greide heeft op dit punt zelf initiatief genomen voor (vooral) overleg met de Directie Regionale Zaken van LNV in Groningen. Aanvankelijk eiste Bosk en Greide ook een experimentstatus op in het Programma Beheer. Daarvoor waren samen met LNV en de provincie twee opties bedacht. De eerste optie was een eigen budget voor beheerscontracten voor Gaasterland (binnen het Programma Beheer). Dat wil zeggen dat beheerscontracten die bijdragen aan de meetlat altijd gehonoreerd konden worden onafhankelijk van de belangstelling elders in Nederland. De tweede optie was het 'Gaasterlandse luikje' in het Programma Beheer. Dit luikje hield in dat binnen elk pakket in het Programma Beheer, de voor het Gaasterlandse puntensysteem benodigde hoeveelheid geld/hectares gereserveerd zouden worden. Zodoende kon niet het probleem ontstaan dat het landelijke plafond voor dat specifieke pakket al was bereikt voordat men in Gaasterland aan dergelijke pakketten toe was.

Uiteindelijk zijn er meerdere overleggen geweest met de Taskforce Programma Beheer bij LNV en ook met uitvoerders van het Programma Beheer als LASER en DLG. Daaruit bleek in ieder geval dat men op dat niveau (met name LNV in Den Haag en LASER) niet of slecht op de hoogte was van de afspraken in Gaasterland. Uiteindelijk is er hier begrip ontstaan voor de problemen. De regiodirecteur van LNV-Noord heeft toen nog een brief gestuurd om de optie van het 'luikje' aan te bevelen bij de minister van LNV. Daarbij wees hij ook op de voorbeeldfunctie die Gaasterland zou kunnen hebben voor gebiedscontracten in het kader van Groene Diensten. Uiteindelijk is het Gaasterlandse luikje er niet gekomen. Belangrijkste reden was dat er bij LNV nogal wat weerstand bestond tegen uitzonderingen op het Programma Beheer. Ook omdat dit niet past in de wens tot vereenvoudiging van regelgeving.

Uiteindelijk is besloten om problemen met aanvragen voor beheerscontracten vanuit Gaasterland één voor één op te lossen. De aanvragen vanuit Gaasterland krijgen in deze zin een speciale behandeling. DLG en LNV worden op de hoogte gesteld als er problemen zijn met deze aanvragen. Dan wordt geprobeerd het voorliggende probleem op te lossen. Op dit moment lijkt deze aanpak goed te werken. Er zijn op dit moment dan ook geen grote problemen met contracten in Gaasterland. Dit heeft ook wel te maken met het feit dat algemene (opstart)problemen met het Programma Beheer inmiddels zijn opgelost. Bosk en Greide geeft inmiddels aan dat ze inmiddels gewend zijn geraakt aan het ingewikkelde systeem van het Programma Beheer. Men heeft hier ervaring mee opgedaan en ook expertise. Uiteindelijk is Bosk en Greide redelijk tevreden over het Programma Beheer. De voorzitter zegt hierover: *'Ik vind nog steeds dat er in de kern iets goeds zit in het Programma Beheer. Je hebt nu immers een regeling. Het nadeel is dat het zo complex is. En omdat het zo complex is (...), laten we het dan alsjeblieft 25 jaar zo houden. Dan krijg je expertise binnen je club'*.

Overigens heeft minister Veerman in een brief aan Bosk en Greide ook nog eens aangegeven helemaal achter het Experiment Gaasterland te staan. Hij geeft zelfs aan dat het Experiment Gaasterland goed past in het nieuwe kabinetsbeleid om vooral in te zetten op beheer door boeren en particulieren.

Interessant hier is dat er spanning ontstaat tussen gebied en Rijk zodra het Rijk generiek en soms op detail actief wenst te sturen. De neiging bestaat dan om uit te gaan van het generieke EHS-beleid, waarbij LNV of de Tweede Kamer dan gemakkelijk gebiedsafspraken zoals in Gaasterland uit het oog verliezen. Eerdere doelstellingsprocessen worden genegeerd, zonder dat men zich bewust is van deze. De vraag is of het Rijk meer resultaat boekt door op die manier te opereren dan de zaak over te laten aan de provincie. Zeker in het meer uitvoerende deel van de besluitvorming, waar het gaat om concrete afwegingen rond oplossingen, dan rijst de vraag of het niet beter is dat de provincie zelf mag 'stoeien' met de gebiedsactoren. Vooral als blijkt dat het vertrouwen vanuit de streek in de provincie hoog is bij een streekeigen invulling.

De oplossing nu wordt gezocht in het oplossen van problemen wanneer zij zich voordoen. Tot nu toe werkt dit goed, mede omdat algemene aanloopproblemen van het Programma Beheer inmiddels zijn opgelost. Belangrijker lijkt nog het feit dat het overleg tussen gebied en overheden over deze problemen er ook toe heeft geleid dat een structurele oplossing vanuit het gebied minder noodzakelijk wordt geacht. Blijkbaar is het vertrouwen tussen de partijen dusdanig gegroeid, dat de gebiedspartijen erop vertrouwen dat eventuele problemen onderling opgelost worden op het moment dat deze zich voordoen. LNV, die geen uitzonderingen wenst op het Programma Beheer, kan hieraan blijven bijdragen via inspanningen van de Directie Regionale Zaken.

3.3 De krachtenbundeling in Noord-Holland Midden

3.3.1 Inleiding

Noord-Holland Midden is een Nationaal Landschap in oprichting. Het betreft een waterrijk gebied grenzend aan de bebouwde kom van Amsterdam en Zaanstad en langs het Noordzeekanaal. Er is bijzondere afwisseling tussen hooggelegen veengebieden en laaggelegen droogmakerijen, met agrarische veenweidegebieden, droogmakerijen als Beemster en Schermer, de kleine kernen en havenstadjes, en de Stelling van Amsterdam. Weidse vergezichten wisselen af met karakteristieke kleine kernen. Door de toenemende bebouwing, infrastructuur en de veranderende rol van de landbouw dreigt het landschap zijn eigen karakter te verliezen. Het gebied is een achtertuin van de Randstad met een aantal toeristische trekkers als Zaanse Schans, Volendam en Marken. Maar tegelijkertijd maakt men zich zorgen over de spreiding en aanbod van recreanten. In toenemende mate wordt waterbeheer een belangrijke factor.

Sinds de jaren negentig is ervaring opgedaan met gebiedgericht werken via onder andere landinrichtingsprojecten (onder andere Waterland, Westzaan, Zeevang), Waardevol Cultuurlandschap (WCL), het Veenweide project en Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS). De les daaruit was onder andere een sterke behoefte aan een duidelijke regie van de provincie, en een proces om een samenhangende programmering te realiseren. De noodzaak hiervoor kwam door de grote bestuurlijke drukte, en de grote aantallen regelingen met bijbehorende geldstromen van verschillende overheden; gekoppeld aan de aanwezigheid van vele initiatieven van een groot aantal partijen en dat de initiatiefnemers uit onbekendheid met de vele regelingen en verschillende loketten moeilijk uit de voeten kunnen. Het gebied kon op deze manier niet op een samenhangende manier werken. Noord-Holland Midden zat in een impasse. Er was een sterke behoefte aan een krachtenbundeling in het gebied.

Vanaf 2001 heette deze bundeling *samen aan de slag in de Groene Long*, een gebiedsprogramma voor Noord-Holland Midden. De inhoudelijke doelstellingen die nagestreefd werden waren niet nieuw. Via een programmabureau bracht men orde en samenhang in het grote aantal doelen. Althans, de doelen waar redelijk eensgezindheid over bestaat. Bij het systematiseren van de doelen nam het gebiedsprogramma uitgangspunt in de verscheidenheid in het gebied zelf. Gezien de vele deelnemers en aspecten is het onmogelijk om alles vanuit één hand te sturen. Vele onderwerpen hebben hun eigen dynamiek en systematiek. Het gebiedsprogramma kon vooral overzicht, coördinatie en het aanbrengen van samenhang bieden. Vooral gaat het dan om onderwerpen die onvoldoende tot uitvoering worden gebracht.

3.3.2 Actoren en natuur in Noord-Holland Midden

De investeerders in dit proces waren vooral de provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, gemeente Amsterdam, gemeente Zaanstad, Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland (ISW), en stadsdeel Amsterdam Noord. Het ministerie van LNV is ook een investeerder, maar treedt op als adviseur namens het Rijk. De programmacommissie bestaat uit de gezamenlijke investeerders. Ze geven binnen bestaande regelingen geldbedragen aan die ze willen inzetten voor de Groene Long. Ze maken ook een prioriteitsvolgorde, doen schriftelijke toezeggingen, of, als de bevoegdheid niet is overgedragen, zorgen ze voor instemming bij de eigen instelling. Ze besturen het Programmabureau en leggen verantwoording af aan de achterban, aan de Gebiedsraad en aan de openbaarheid. Voor de uitvoering is er een programmadirecteur en een groep van gebiedsmakelaars die elk een deelgebied voor zijn/haar rekening neemt. De Gebiedsraad bestaat uit actoren die belangrijk zijn voor het welslagen van het gebiedsprogramma: de

gemeenten Graft-De Rijp, Uitgeest, Schermer, Wester-Koggenland⁴, Castricum; en Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Noord-Hollands Landschap, Milieufederatie, Kamer van Koophandel Noordwest, Recron Noord-Holland, ANWB, WLTO Kring Noord-Holland Midden, Agrarische natuurvereniging Waterland en Agrarisch Voorzittersoverleg, Agrarische natuurvereniging Tussen IJ en Dijken, Stichting steunpunt cultureel erfgoed Noord-Holland, mede namens Stichting Stelling van Amsterdam, De Stichting Welstandszorg Noord-Holland en De Stichting Behoud Waterland.

Grootste knelpunt drie jaar geleden: de douche van beleid

De Groene Long is bedoeld als een schakel tussen beleid en praktijk. Eén van de meest prominente knelpunten tussen het rijksbeleid en het gebiedsproces betrof het grote aantal beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën: bij aanvang van de Groene Long telde het programmabureau tientallen nota's op waarin overheden beleid formuleerden voor het gebied. Het gebied lijkt daardoor rijkelijk toegedeeld. Mede door de ontbrekende afstemming en samenwerking binnen het gebied zelf, ervaarde men grote problemen in de praktijk. Noord-Holland Midden is aangewezen als Nationaal Landschap en valt binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), wat ook uitgewerkt was in een Provinciale Ecologische Hoofdstructuur, en ook een bufferzone. Maar de EHS en de PEHS sloten niet overal op elkaar aan. Een voorbeeld is de ecologische verbindingzone tussen Westzaan en Kalverpolder.

De bestuurlijke drukte in het gebied werd snel duidelijk. De Groene Long kreeg te maken met een hele serie indelingen. Er waren de nog te ontwikkelen verbindingzones. Zes gebieden binnen Noord-Holland Midden (NHM) vielen ook onder de Europese Vogelrichtlijn. Het groen in het gebied was verdeeld over de categorieën Stedelijk Natuurlijk Groen, Landelijk Natuurlijk Groen, en Groots Natuurlijk, van de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Maar er was ook een aandachtsgebied Groen om de stad (GIOS), dat tot 10 km buiten de stad geldt en waar de coördinatie in handen ligt van de gemeente Amsterdam. In die zone valt ook Waterland, dat op zijn beurt onder het gebiedsprogramma valt, regie provincie. Waterland is bovendien EHS en robuuste verbindingzone (kust tot kust).

Bovendien was toen NHM aangewezen als SGB-gebied en via het gebiedsprogramma opgedeeld in acht subgebieden. Daarnaast bestaat het gebied uit twee UNESCO monumenten (Beemster en Stelling van Amsterdam), verschillende Belvédère-gebieden, een aantal gebieden met hoge archeologische waarden (vooral in Veenweiden Midden en Oost). Er waren ook 13 beschermde dorps- en stadsgezichten en een groot aantal gebouwen is op de monumentenlijst geplaatst. Verder liggen in Noord-Holland Midden landbouwkerngebieden (vooral droogmakerijen), glastuinbouwgebieden, agrarische gedeelten uit PEHS, PEHS uit de Relatienota en niet agrarische gebieden en Witte Gebieden (woningbouw, recreatie). In de Wijde Wormer was zelfs sprake van een dubbele nominatie: PEHS en Landbouwkerngebied. Via projecten die via het Programma Beheer liepen werden verschillende natuurdoeltypen neergezet. Maar de kwaliteit van de gerealiseerde natuur bleek afhankelijk te zijn van het water en het waterbeheer. Van afstemming met waterbeheer was echter geen sprake. In Noord-Holland Midden liepen ook Landinrichtingswerken, er werden strategische groenprojecten uitgevoerd, er waren een BANS-project in het gebied, drie grote dagrecreatiegebieden, drie groenontwikkelingsgebieden en verschillende recreatieve routenetwerken. De provincie zat ook met de uitwerking van het Platteland Ontwikkelingsprogramma (POP). Per gemeente dienden de ruimtelijke gevolgen verwerkt te worden in bestemmingsplannen. Bovendien speelden bodemsanering, milieuzonering en waterbergingsgebieden een cruciale, en vooral toenemende, rol. Op hoofdlijn is Noord-Holland Midden ook nog een onderdeel van de discussie rond de Deltametropool.

⁴ Uitgetreden, valt slechts voor een deel binnen werkgebied

De Groene Long had ook te maken met ongeveer 30 LNV-geldstromen, en minstens 15 andere geldstromen van diverse overheden. Er waren ook diverse betaal- en controleorganen.

Het gevolg van deze overdaad was zeer slecht voor de doorwerking van het beleid. Er waren ook verschillen in beleving van problemen en mogelijkheden tussen de verschillende lagen van actoren; wat wel of niet mogelijk was, en wel of niet wenselijk.

Vertrouwen en competenties kweken. De grote uitdaging beschouwd

De grote uitdaging voor de Groene Long was om bovenstaande beleidsdouches tot een werkbaar geheel te maken. Om te beginnen werd een 'pijl door de nota's geschoten' om een beeld te krijgen van de problematiek. Vervolgens werd via overleg de spelruimte uitgezocht waar de betrokken partijen zich konden vinden. Het beeld werd als het ware bevroren. Daarna kon een proces beginnen om het zwaar beschadigde vertrouwen tussen overheden en gebied te versterken.

Een proces als De Groene Long is vooral een groeiproces, een werkwijze. Zo beschouwde de Groene Long zelf de opgave. Het uitgangspunt was dat beleid ingewikkeld is en altijd ingewikkeld zal blijven. Zo zit Nederland in elkaar. Maar het is mogelijk om daarmee te leren omgaan. Dat is ook de kernopgave van projectleiders en gebiedsmakelaars. Langzamerhand begon men competentie hierover op te bouwen. De professionaliteit nam toe, men raakte langzamerhand vertrouwd met het omgaan met beleid en regelingen. In 2005 is 'de beleidsdouches' voor de Groene Long niet meer een onwerkbaar kluwen, maar een uitdaging waarmee de programmadirecteur en de gebiedsmakelaars mee kunnen werken. Ze kunnen beter door de spraakverwarring en hardnekkige 'mythevorming' rond beleid heen kijken. De kans op onderbenutting van kansen wordt dan kleiner. Het probleem in het verleden was ook dat betrokkenen vooral op het eigen inhoudelijke onderwerp gericht waren, en op het eigen bestuurlijk territorium. De bekwaamheid en gedrevenheid waren niet goed gericht op de integratieslag, waardoor onbekendheid, wantrouwen en hindermacht de kop op stak. De Groene Long werd een 'ontmoetingsplaats' voor de actoren. Het gebiedsprogramma werd een draaischijf voor projecten, gebaseerd op een continue dialoog.

Een voor LNV belangrijk signaal is dat het vertrouwen in het ministerie voor een groot deel is hersteld na drie jaar. LNV heeft zich ingezet voor het gebied, de regiodirectie heeft zich ingespannen om werkende wijze zich te laten zien. De bereidheid zelf en de houding van 'mouwen oprollen' en meewerken schiep al een cruciaal basisvertrouwen. Er werd 'huiswerk' gedaan en LNV was betrokken. Hierdoor kweekte LNV goodwill, bijna ongeacht het feitelijke resultaat hiervan. Onopgemerkt werden daarbij de rollen en verantwoordelijkheden scherper en zinvoller. Met de toenemende groei van competenties ontstond een goede basis voor werkbaar beleid. Beleid kwam uit de fixatie op formele regelingen. Alleen de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) kwam nooit goed uit de verf, nu nog niet.

De verbeterde vertrouwensrelatie wekte vervolgens meer investeringen op bij de investeerders; dat zal naar verwachting ook leiden tot nog meer investeringen.

Van de Groene Long naar een Nationaal landschap in oprichting

De Groene Long voegde veel toe aan de traditionele werkwijze tussen Rijk, provincie en gemeenten. De Groene Long is juist opgericht om de werkwijze te verbeteren.

De belangrijkste ontwikkeling nu is de oprichting van het Nationaal Landschap Noord-Holland Midden. 2005 is een overgangsjaar waar beide partijen hun programma's afwerken,

maar de aansturing vindt plaats vanuit een gezamenlijke stuurgroep. In 2006 volgt de formele fusie tussen De Groene Long en De Stichting Nationaal Landschap. Waarschijnlijk zullen dan weer uiteenlopende opvattingen over wat haalbaar en denkbaar is, een rol spelen. Voor zover mogelijk dient een 'wij' en 'jullie' cultuur vermeden te worden. Gezamenlijke ontmoetingen waar verwachtingen en praktijkresultaten centraal staan zijn aan te raden. Maar dan moet LNV ook aan tafel blijven schuiven. Dat leidt tot draagvlak en vertrouwen. Een zorgpunt is het signaal dat LNV wegloopt van 'de regionale tafel'.

Het werk in de Groene Long zal in Noord-Holland Midden worden voortgezet. Het betreft netwerkorganisaties die de onmacht van overheden omzetten in effectief beleid. Zo is ook de nogal zorgelijke relatie tussen landbouw en natuur aangepakt met een één-op-één aanpak. Er zijn gesprekken gevoerd met alle agrariërs over hun strategische opstelling. Op die manier kan er meer en beter maatwerk geleverd worden. Dat is wel een arbeidsintensieve werkwijze. Een andere succesfactor is dat de provincie voor veel voorfinanciering zorgt. Dat maakt de uitvoering soepel. Bovendien heeft de DLG een 'reuzensprong' gemaakt in het gebied door actief mee te denken en werken. DLG is daarom veel meer een pro-actieve actor in een eenloket beleid dan een reactieve achter-het-loket actor. Op dit moment maakt Noord-Holland Midden zich wel zorgen over de verzakelijking die ertoe leidt dat DLG steeds vaker geld vraagt voor deelname.

Voor 2006 zijn 5 speerpunten geformuleerd om het werk beter te stroomlijnen. Een van de speerpunten betreft een poging om nieuwe en bestaande financiële instrumenten een nieuwe impuls te geven. Zo wil men de oprichting van een groundbank om meer te kunnen bereiken rond kavelruil. Met het Groenfonds wordt de mogelijkheid verkend voor een regionaal beheersfonds. Er wordt gewerkt aan een landschapsbeheersmaatschappij en Noord-Holland Midden wil in Interreg-verband opkomen voor bedreigde landschappen om de stad. Een ander speerpunt is 'vernieuwend ondernemerschap', waar Noord-Holland Midden een alliantie aan wil gaan met nieuwe combinaties van actoren. Bijvoorbeeld een coalitie van Noord-Holland Midden en provincie met de Kamer van Koophandel, het Midden- en Kleinbedrijf en LTO. Vernieuwend is ook het speerpunt 'publieke en private diensten', waar Noord-Holland Midden op zoek is naar onder meer een koppeling tussen vraag en aanbod, het ontwikkelen van een 'dienstentender' en het aanboren van private krachten. Daarmee wenst Noord-Holland Midden de innovatiekracht van de regio te versterken.

Momenteel is men bezig met een bestuurlijke ronde om de 21 partijen op één lijn te krijgen. Van groot belang is de weg naar het ILG en de werking van het ILG. Er volgt een proefcontract, en Noord-Holland Midden verzorgt de relatie met LNV en levert input. Tezamen moet dit leiden tot een gezamenlijke ambitieagenda voor Rijk, provincie en alle gemeenten. Of dit ook leidt tot een in ILG-verband ontwikkeld 'proefcontract' moet nog blijken.

Met deze aanpak is een meerjarig en interactief proces in gang gezet. Het betreft de invulling van de regierol van de provincie door een ontwikkelingsgerichte aanpak te stimuleren. Zorgelijk is de aandacht voor beheer, nu het beleid steeds meer in de beheersfase terecht komt. Veel meer geld zou naar beheer moeten gaan. Rijk en provincie zouden ook veel meer gezamenlijk moeten optrekken in Brussel. Brussel is te groot voor de provincies en het Rijk weet niet waar de schoen wringt in de gebieden. Ook de aandacht voor de beleidsstapels moet blijven, nieuwe discussies dienen opgevangen te worden in dialoog met elkaar. Noord-Holland Midden wenst een vorm van een laagdrempelig en informeel platform voor dialoog met het Rijk, waar men elkaar een paar keer per jaar kan ontmoeten. Niet een formele aanpak dus. Op dit moment is onduidelijk waar het Rijk voor staat, wat het Rijk wenst en niet wenst,

waar er betrokkenheid is en waar men wenst te sturen. De ervaring van de dialoog uit de Waardevol Cultuurlandschap (WCL) is dat dit een goede werkwijze is. De goede relatie met LNV op dit moment is een kans die verder benut moet worden. Er is ook veel vertrouwen in de minister van LNV op dit punt. De minister heeft veel gedaan om zo ver te komen in een paar jaar. Vooral zijn uitspraak dat (rond ILG) ‘contracten niet eens nodig zouden moeten zijn, het gaat om het vertrouwen’, is blijven hangen. Ook zijn uitgangspunt dat ‘zaken zullen misgaan’ en dat men daarvan uit moeten gaan wordt als zeer gezond beschouwd.

Hoewel men veel verwacht van het ILG is men ook bezorgd over de VBTD-discussie die weleens roet in het eten kan gooien. Dat geldt ook voor een overdreven ‘geneuzel op detailniveau’.

3.4 Het gebiedscontract Noordelijke Fryske Wâlden: zelf aan de slag tegen de bureaucratie

3.4.1 Inleiding

De Noordelijke Friese Wouden is een Belvédèregebied en is in de Nota Ruimte aangewezen als Nationaal Landschap (VROM, 2004). Het gaat om een in Nederland zeer bijzonder en een zeer kleinschalig veenontginningslandschap. De strokenverkaveling met een kenmerkende verhouding van lengte en breedte, gecombineerd met de aanwezigheid van elzensingels of dijkwallen op de perceelsranden, geven een zeer fijnmazige verzameling van kleine groene ruimtes. Het landschap bestaat uit een netwerk van smalle beplantingen met inheemse bomen, struiken en kruiden: de dykswâlen en elzensingels. Daartussen bevindt zich plaatselijk open water in de dobben en pingo's.

De Noordelijke Friese Wouden bestrijkt het gebied tussen Dokkum en Drachten en bundelt daarmee het merendeel van de boeren in het gebied van 5 aaneengesloten gemeenten in Noord Oost Friesland. Het gebied is tussen de 50.000 en 55.000 ha groot. Vanaf 1996 is een gebiedscoöperatie Noordelijke Friese Wouden bezig om de wensen vanuit landschapsbeheer en de beheerpraktijk door boeren in het gebied, met het beleid samen te brengen in een gezamenlijke aanpak.

3.4.2 Actoren en natuur in de Noordelijke Friese Wouden

De aanleiding: eigen initiatief uit ongenoegen

De aanleiding was de discussie over de pakketten en de voorschriften in het Programma Beheer én het opgaan van het Programma Beheer in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Boeren die een bijdrage willen leveren aan natuurbeheer, reageerde op de bureaucratie, de regelgeving en de (on)betrouwbaarheid van de overheid. Dat was het resultaat van een enquête van de federatie van agrarische natuurverenigingen in Noord-Nederland en Flevoland, BoerenNatuur onder haar leden.

Momenteel beheren 860 boeren in de Noordelijke Friese Wouden (NFW) hun landschap en hebben daarvoor individueel een overeenkomst gesloten met de overheid. Deze overeenkomsten zijn volgens de gebiedsactoren a) niet op dit gebied aangepast, b) bevatten veel onnodig regelgeving, c) ondermijnen de motivatie door een wisselend beleid bij de overheid en d) bevatten een trage financiële afhandeling. LNV heeft het gebied aangemerkt als pilot voor de ontwikkeling van groenblauwe diensten. Zowel de provincie Friesland als de NFW zelf willen tot een succesvol uitgevoerd experiment komen in het kader van een nieuw, verbeterd sturingsmodel (ILG/FYLG) voor een gebiedsgerichte aanpak. Het subsidiestelsel is op dit moment vrij ingewikkeld. Zowel boeren als overheden willen nagaan hoe dit stelsel vereenvoudigd kan worden.

Het gebiedscontract

Alle betrokken partijen willen zich inzetten voor het maximaliseren van de mogelijkheden om te komen tot op maat gesneden, gebiedsgerichte invullingen van de (per definitie) generieke regels en voorzieningen van het Rijk. Ook wordt uitgesproken dat er daarbij over en weer erkenning moet zijn van zowel de noodzakelijkheid en wenselijkheid van generieke regels en voorzieningen op rijksniveau als de noodzaak en wenselijkheid van specifieke, gebiedsgerichte invullingen in de regio's. De partijen stellen vast dat het een uitdaging is om deze twee kanten van de zaak met elkaar te confronteren en te verbinden en dat de NFW daarvoor een goede testcase kan zijn.

De NFW wil een gebiedscontract afsluiten met de overheden, dat betrekking heeft op meerdere thema's, zoals natuur en landschap, milieu en water, regionale economie en recreatie. Haaks op deze inhoudelijke thema's staat een aantal bestuurlijke, organisatorische en financiële thema's: een slagvaardig bestuur, communicatie en p.r. en financiën. Het doel voor het thema natuur en landschap is het realiseren van een betere aanpak voor landschapsonderhoud in de NFW, zoals het beheer van het elzensingel- en houtwallenlandschap. Hiermee wil men boeren meer ruimte geven en prestaties vastleggen in ruil voor gebiedsspecifieke regelgeving gebaseerd op kennis uit het gebied. Langlopende afspraken zijn gewenst, die tijdig worden gefinancierd. Dit vergt van zowel de overheid als van de agrarische natuurverenigingen veel wederzijds vertrouwen.

De actoren en het krachtenveld

De NFW is een koepelvereniging van zes agrarische natuurverenigingen: Wâld en Finnen, Vereniging Agrarisch Landschapsbeheer Dantumadeel, It Kollumer Grien, Smelne's Singellân, Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen en Vereniging Eastermar's Lânsdouwe. De laatste twee waren de eerste agrarische natuurverenigingen in Nederland. De verenigingen hebben dus al een bestaansgeschiedenis en hebben in het netwerk dat zij als NFW aanspreken als afzonderlijke verenigingen ieder op hun eigen manier al ervaring opgedaan met het bewerkstelligen van beleidsruimte. 'Maar dat is nooit klaar en af, je moet er aan blijven werken en je blijft tot op zekere hoogte toch altijd ook afhankelijk van de politiek', aldus Atsma, de voorzitter van de Vereniging NFW.

De NFW heeft in het eigen werkgebied een vrijwel gebiedsdekkend beheer van natuur en landschap weten te realiseren. Nergens in Nederland is de 'dekkingsgraad' zo hoog als hier: van de 1.100 boeren in de NFW doen er 860 mee aan natuurbeheer. De NFW initieert naar eigen zeggen bottom up innovatieve processen en het ombuigen van bedreigingen naar kansen is een belangrijk kenmerk.

De minister van LNV heeft in september 2002 de eerste aanzet gegeven tot de intentieverklaring voor het gebiedscontract. Tijdens het tienjarig bestaan van de Vereniging Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA) verklaarde hij zich gaarne bereid om een gebiedscontract aan te gaan met de bij de NFW aangesloten agrarische natuurverenigingen en andere organisaties uit de regio. Dit kan als het begin worden gezien van een samenwerking. Naast de NFW is er toen een Stuurgroep NFW opgezet. Die bestaat uit de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden, LTO-Noord, de vijf betrokken gemeenten, Wetterskip Fryslân, ministeries van LNV en VROM, Wageningen Universiteit, Friese Milieufederatie, Landschapsbeheer Friesland en BFVW. De Stuurgroep vormt daarmee het overlegorgaan tussen verschillende organisaties die het gebiedscontract dienen te bewerkstelligen.

De NFW is gestart met de filosofie van 'Het moet gedragen worden door de basis. Wij doen het op onze manier, en laten ons door niets of niemand daarvan afbrengen' (Beuning, 2004). Hiermee is er voor gekozen om eerst een sterke beweging lokaal en van onderaf op te

zetten, waarbij het woord 'sterk' vooral refereert aan de organisatiegraad, strategie en proactief handelen. Er is gezamenlijk nagegaan waar agrariërs op kunnen inspelen, welke veranderingen en innovaties ontwikkeld moeten worden, wat verwezenlijkt en verzekerd moet worden om vooraan te kunnen blijven lopen en de geloofwaardigheid en het krediet te kunnen verstevigen (Van Beuningen, 2004). De groene en blauwe diensten leveren de boeren nu gemiddeld €10.000 per jaar aan inkomsten op uit diverse financieringsbronnen (van gemeente tot Brussel). Alhoewel het merendeel individuele regelingen betreft, schromen agrariërs niet om elkaar aan te spreken op vergrijpen (bijvoorbeeld te vroeg bemesten). De sociale controle is sterk. Agrariërs hebben zelfs eigen schouwcommissies.

Volgens NFW is de cohesie, het gemeenschapsgevoel de laatste jaren versterkt. 'Er is niet alleen meer alternatief geld, maar de mensen hebben ook het gevoel dat er gezamenlijk meer toekomst is'. Atsma geeft ook aan welke strategie is gevolgd bij het ontstaan van mogelijke tegenstand bijvoorbeeld vanuit de milieubeweging (Van Beuningen, 2004): 'Toen zo'n organisatie hier actief dreigde te worden, zijn we met ons allen lid geworden en was het gauw afgelopen'. Dit komt niet erg bottom up over. De bottom up benadering betrof vooral de eigen achterban.

De NFW formuleert verder zelf, samen met LNV, VROM, de provincie, gemeenten en het waterschap de doelen waar men de komende jaren naar streeft. Hoofdoel voor de agrariërs is om boer te kunnen blijven in een gebied met belemmeringen en belemmeringen om te buigen tot kansen. De NFW ziet zichzelf als eersten die niet op deelterreinen aan de slag gaan, maar juist de zaak breed aanpakken⁵. De NFW kan de indruk wekken dat zij wel erg bezig is om anderen voor hun ideeën te winnen. Bottom up betekent dat de doelen en belangen van andere partijen wel meespelen bij de eigen standpunten. Is de NFW nu vrij opleggend in hun benadering naar overheden, bijvoorbeeld overheden moeten de regelgeving aanpassen aan de wensen van de NFW? Wellicht is dat zo, maar dit is ook een spel rond de onderhandelingsposities. Door 'soms wat hoger van de toren af te blazen, wordt wisselgeld gecreëerd'. Er is voor gekozen om mee te doen en mee te praten met beleids- en opiniemakers: de verschillende overheden, politici op verschillende niveaus, wetenschappers. Daarmee is er voor gekozen om een groot netwerk te onderhouden, te informeren, er bij te betrekken, tot deelgenoot en medestander te maken. Er worden voortdurend open gesprekken gevoerd met beleidsmakers, onderzoekers, politici waarbij alle voorgenomen en ondernomen activiteiten kansen zijn om betrokkenheid te genereren, krediet op te bouwen en legitimiteit te versterken. Niet een dichtgetimmerd plan staat centraal, maar een proces waarin alle betrokkenen samen het verhaal maken. Ook processen waar het geld hoofdmotief is geweest, zakken volgens NFW in elkaar als het geld op is.

De agrariërs van de NFW ervaren het als een knelpunt dat zij voor afzonderlijke pakketten een aanvraag moeten doen. Zij vinden de beheerpakketten te veel gericht op afzonderlijke natuurelementen en te weinig gebiedsgericht. Hierdoor zijn agrariërs meer tijd kwijt om pakketten aan te vragen en blijven mogelijkheden onbenut om een integraal onderhouds- en beheerplan op te stellen. Ook vallen bepaalde natuurelementen nu buiten de beheerpakketten die in een meer gebiedsgericht pakket mogelijk wel opgenomen zouden kunnen worden en daarmee voor extra inkomsten voor agrariërs zorgen. Agrariërs vinden ook dat ze te veel worden gecontroleerd. Dat komt doordat overheden te veel werken met middelvoorschriften en te weinig met doelvoorschriften. Doordat allerlei afzonderlijke pakketten bestaan, wordt ook op al die afzonderlijke pakketten gecontroleerd. Overheden werken ook te veel met sectorale doel- en middelvoorschriften en te weinig met integrale doel- en middelvoorschriften. Alle overheidsdoelstellingen controleren afzonderlijk op hun eigen doel- en middelvoorschriften. Door de generieke aard van het Programma Beheer valt een

⁵ Nieuwsbrief Boeren natuur, jaargang 3, nr.3, herfst 2004.

aantal essentiële natuurelementen buiten de huidige programma's (de dunnere singels in de overgangsgebieden en ook veel dobbes en poelen), waarmee de agrariërs inkomsten missen, terwijl wel van hen wordt verwacht dat zij het onderhoud en beheer plegen. Daarnaast doen zich praktische problemen voor bij weidevogelbeheer (mozaïekplanning). Voorgesteld wordt om hiervoor in de volgende versie van het Programma Beheer en/of door middel van een andere regeling, adequate oplossingen in te bouwen.

Opvallend zijn de signalen dat de provincie haar regierol niet goed waarmaakt en kan waarmaken. Voor de provincie is het ook moeilijk om die regierol waar te maken: het ministerie van LNV is immers eerste verantwoordelijk voor het Programma Beheer. Vandaar waarschijnlijk ook de wens van de NFW om meer voor natuur en landschap te financieren vanuit het ILG, waarvoor de provincie na een contract met het Rijk eerst verantwoordelijk is, in plaats van via het Programma Beheer. In een situatie waarin sprake is van multi-level government (meerdere overheidslagen met taken en bevoegdheden) kan de provincie haar regierol ook moeilijk waarmaken. Vanuit de Verkenning Groene Diensten is het instrumenteel dan ook interessant om te zien of het Programma Beheer verder wordt uitgebouwd *of* dat de Groene Diensten en een aantal onderdelen van het Programma Beheer wellicht worden ondergebracht bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). DRZ-Noord van LNV heeft in deze case de regierol vervuld.

3.5 Conclusie

De hoofdconclusie uit de Nationale Landschappen is dat behoefte bestaat aan meer duidelijkheid waar het rijk zelf invloed op wil en kan hebben; en waar wil men invloed en waar betrokkenheid. En wie is verantwoordelijk voor wat? De Nota Ruimte legt de 'systeemverantwoordelijkheid' bij het Rijk en de 'regie' bij de provincie. Omdat er verschillende beelden zijn van wat dit betekent en hoe het in de praktijk eruit moet zien, is een dialoog nodig tussen Rijk en provincie. Elke provincie en elk Nationaal Landschap zullen een andere behoefte hebben aan aansturing en/of stimulering. Door contact en dialoog is veel bereikt in Noord-Holland Midden en in Gaasterland. Er zijn goede resultaten geboekt waardoor er vertrouwen is ontstaan. Dialoog staat ook centraal in de Noordelijke Friese Wouden. Maar in alle gebieden valt op dat de verwachtingen beïnvloed worden door relatief onduidelijke verantwoordelijkheden. Het zoeken naar gezamenlijke doelstellingen waar iedereen zich in kan vinden, blijft nog een kwetsbaar punt.

4. **Beleid en praktijk 2: duinen**

4.1 **Inleiding**

Unieke natuurgebieden

De duinen van Nederland zijn unieke natuurgebieden, met hoge natuur- en landschapswaarden. Toch is er relatief weinig aandacht voor de manier waarop Nederland met de duinen omgaat. Welke partijen hebben we het over, op welke wijze zijn ze betrokken en hoe passen de duinen in de beleidsomgeving? Hoe kunnen we de aansturing duiden en hoe zitten de geldstromen in elkaar? Welke rol spelen de beheersorganisaties? Welke rol spelen actoren als het Rijk, de provincies, en de gemeenten? Wordt er samengewerkt en op welke wijze? Welke instrumenten worden ingezet? En welke veranderingen zijn er in de tijd waar te nemen? Kortom, wie betaalt en wie bepaalt? En worden de duinen er beter van?

De duinen zijn op hoofdlijn beleidsmatig goed beschermd.

Een interessant aspect van duinbeheer is het beschermende effect dat uitgaat van twee lijnen van het beleid. Om te beginnen vallen de duinen onder de noemer integraal kustbeheer. De kust geldt als een onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De tweede beleidlijn is die van natuur. De duinen vallen onder de Ecologische Hoofdstructuur, de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habitatrictlijn. Daarmee zijn de duinen goed beschermd, gezien vanuit de hoofdlijnen van het beleid.

Bescherming ook nodig

Een solide beschermingsregime is ook geen overbodige luxe. Het gaat om veelzijdige, brede, afwegingen en verschillende partijen die met elkaar moeten samenwerken. Natuur is beslist niet de enige afwegingsfactor. Natuur is wel van groot belang, gezien het zowel nationale als internationale belang voor natuur en landschap.

Veel natuur – weinig sturing

Een ander interessant aspect van duinbeheer is dat het weliswaar om natuur- en landschapsbeheer gaat, maar dat het ministerie van LNV haast geen rol speelt. Dat geldt niet alleen voor de sturing, maar ook doordat de geldstromen deels niet van LNV komen. Drinkwaterleidingmaatschappijen kunnen bijvoorbeeld geen beroep doen op subsidies voor natuurbeheer van de rijksoverheid, maar ze vervullen wel een rol in het natuurbeheer. De vraag is dan hoe dat kan?

Het is de provincie die de landinwaartse begrenzing vastlegt in het streekplan. De gemeenten leggen de definitieve begrenzing vast in het bestemmingsplan. De gebieden zelf worden beheerd door bedrijven met publieke taken, zoals het Waterleidingsbedrijf in Amsterdam. Deze bedrijven krijgen relatief veel ruimte om zelf hun zaken te regelen. Er is weinig aansturing van de overheden. Aan de ene kant levert dit veel bewegingsruimte op voor de terreinbeherende organisaties. Een relatief geringe bijdrage vanuit de betalingen voor drinkwater levert vervolgens de drinkwatermaatschappijen voldoende geld op om een adequaat natuurbeheer te voeren. Aan de andere kant kan deze zelfstandigheid leiden tot een introverte organisatie die weinig innovatief optreedt en wellicht niet kosteneffectief opereert. Voor sommige maatschappijen geldt ook dat de positie van het natuurbeheer binnen deze organisaties ter discussie staat. De provincie speelt weliswaar een belangrijke rol via de eisen die worden gesteld aan grondwaterkwaliteit. Maar het bedrijf bepaalt in hoge mate zelf de aanpak. Als natuurbeheer ter discussie staat en er moet bezuinigd worden, dan loopt men vanuit natuuroogpunt risico's.

De uitdaging beschouwd

Via ruimtelijke optimalisatie van het duinbeheer kunnen de beoogde natuurdoelen worden gerealiseerd. Een afname van de kosten is vaak het doel. Of meer bereiken via samenwerking tussen duinbeheerders en daarbij een bijdrage leveren aan verhoging van de kosteneffectiviteit. Het huidige kustbeheer, gericht op veiligheid, kost relatief veel geld en de vraag is of het productief is als het gaat om de realisatie van natuurdoelen.

Als onderdeel van het kustbeleid heeft het Rijk een ontwikkelingsperspectief in de Nota Ruimte opgenomen gericht op behoud en versterking van de duingebieden (VROM, 2004:152). Daarbij heeft het Rijk het voornemen om een beleidslijn voor de kust uit te brengen met als voornaamste doel de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken overheden en gebruikers te expliciteren.

Op die manier krijgt het beleid meer oog voor de processen die zich afspelen bij duinbeheer. Zo is er de vraag welke verantwoordelijkheden een waterleidingbedrijf precies heeft met betrekking tot de VHR. Welke activiteiten dienen ze op te pakken? Daar is veel onzekerheid over, maar het is wel belangrijk voor de natuur. En wie bepaalt de ambitie rond het natuurbeheer? Aan de ene kant kan een waterleidingbedrijf zijn eigen legitimiteit vergroten door meer taken op te pakken. Omdat waterwinning steeds minder belangrijk wordt is dat van groot belang. Alleen, waterleidingbedrijven worden niet gauw erkend als natuurbeheerders, en dat levert problemen op voor de bedrijven zelf. Want ze hebben wel met natuurbeheer te maken. Dit kan tot probleemsituaties leiden wanneer bijvoorbeeld terreinuitbreiding aan de orde komt. Rijk en provincies dienen gezamenlijk aan de Europese Commissie te rapporteren. De uitdaging is dan om ook gezamenlijk een integrale visie te geven aan de problematiek, gezien de veelzijdigheid van de problematiek en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de actoren.

In dit stuk kijken we verder naar drie casussen:

- Waterleidingbedrijf Amsterdam
- Duinwaterbedrijf Zuid-Holland
- Nationaal Park Kennemerland

4.2 Waterleidingbedrijf Amsterdam (WLB)

4.2.1 Inleiding

Waterleidingbedrijf Amsterdam is met 150 jaar het oudste waterwinbedrijf in Nederland. Sinds 1957 is ook natuurbeheer een onderdeel van het werkpakket geworden. In 1990 is natuurbeheer formeel vastgelegd als tweede hoofdtaak. In 2001 is een nieuwe beheersvisie gekomen, met in de basis een ecologische evaluatie. WLB beheert gronden die in eigendom zijn van de gemeente Amsterdam. Het gaat om een gebied van 3.400 hectare in het gebied tussen Zandvoort en Noordwijkerhout. In deze zwaar verstedelijkte omgeving wordt gewerkt aan drinkwaterproductie en natuurbeheer, met jaarlijks 700.000 recreatieve bezoekers.

4.2.2 Actoren en natuur in de Amsterdamse duinen

WLB is volledig onder de zeggenschap van de gemeente Amsterdam. De 13 andere waterleidingbedrijven in Nederland zijn overheids-NV's. Als het gaat om sturing ligt echter WLB in de luwte. WLB opereert zelfstandig en er is weinig tot geen aansturing. Voor de gemeente als eigenaar is 'geen nieuws goed nieuws', en ze bemoeien zich niet met de bedrijfsvoering. Provincie en Rijk hebben ook geen uitgesproken mening. Met dilemma's aankomen heeft geen zin, want de overheden kunnen moeilijk beslissen, de kennis is niet

aanwezig. Op zich zelf is dit niet een slechte zaak voor het natuurbeheer, want het geeft een zekere rust voor het uitvoeren van eigen beheer. Het gebied is wel een belangrijke schakel in de EHS. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de inventarisatie van de biodiversiteit in het gebied, 'Van zeereep tot Binnenduin' dat vele rodelijstsoorten zich in het gebied bevinden. Door de komst van de Vogel- en Habitatrichtlijn komen er ook beheersplannen aan. Er is echter geen zicht op wie het bevoegd gezag wordt. Laat staan dat er impulsen komen voor de inhoud. De provincie speelt wel een rol in de vergunningverlening en bijvoorbeeld de MER-procedure voor verdere duinvernatting.

Interessant is het fenomeen dat hier veel natuurbeheer plaats vindt, maar dat het zich onttrekt aan het gezichtsveld van het ministerie belast met natuurbeheer: LNV. Er gaat ook geen subsidie richting de WLB. De financiering is een integraal onderdeel van het waterbeheer. WLB heeft wel te maken met een lokaal krachtenveld dat voor aandacht voor het natuurbeheer zorgt. Tot de natuurbeschermingswet kwam was natuurbeheer meer een morele verplichting. Sindsdien heeft WLB een cultuuromslag meegemaakt. In wezen is men nu nog in deze omslagfase. Steeds meer wordt het waterketendenken een onderdeel van het beheer. Met de VHR-beheersplannen wordt dit een proces dat een heroverweging van de rollen vraagt. De houding van 'geen nieuws goed nieuws' deugt op den duur niet meer. Het is te passief en reactief. Dat zal uiteindelijk niet goed zijn voor het duinbeheer. Gemeente, provincie en Rijk zullen de mogelijkheden voor een meer actieve houding samen moeten overwegen, want de duinen zijn meer dan een mooi plaatje in de etalage.

Interessant is dat de overheden zich nauwelijks bemoeien met het duinbeheer, terwijl ze zich wel bemoeien met het waterbeheer buiten de duinen. Dat vraagt overleg en samenwerking. Wellicht is dan een integrale aanpak, inclusief natuurbeheer, zinvoller voor iedereen. De vraag is niet meer of overheden zich als een natuurlijke partner moeten opstellen maar hoe. In 1990 trok het Rijk met het Natuurbeleidsplan hard aan de noodrem, omdat het slecht ging met de natuur. Sindsdien is de betrokkenheid bij het schrijven van nota's gebleven. Steeds meer verschuift echter de aandacht naar een ontwikkelingsgericht beleid. De vraag is dan of het volstaat met een vooral passieve en reactieve overheid.

De ontwikkeling nu is dat de gemeente Amsterdam en de Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht hebben ingestemd met een fusie tussen WLB en de Dienst Waterbeheer en Riolering. Hiermee ontstaat een grote organisatie van 1.700 medewerkers die belast is met alle watervragen. Hiermee verwacht men meer kwaliteit in de afstemming en binnen drie jaar kostenbesparingen oplopend tot 5% (6 miljoen). WLB zoekt vooral erkenning als natuurbeheerder en daarmee een bredere basis voor de legitimiteit. Met de fusie zal naar verwachting beter afgestemd worden op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit. Zorgelijk is dat de natuurgerichte overheden zich zo op een afstand plaatsen terwijl de gebiedsgerichte ontwikkelingen steeds meer dialoog vragen. De wens van WLB is dat LNV zich verdiept in deze problematiek en dat er een dialoog ontstaat. WLB vraagt zich af hoe het moet met de Habitatrichtlijn. Er is op dit moment geen dialoog over hoe het in de praktijk zal moeten werken.

4.3 Duinwaterbedrijf Zuid-Holland (DZH)

4.3.1 Inleiding

DZH beheert drie gebieden tussen Monster en Katwijk met een totale oppervlakte van 2.500 ha. Er wordt water gewonnen voor 1,2 miljoen mensen. Naast waterwinning en natuurbeheer gaat het ook om zaken als zeewering en recreatie. DZH heeft te maken met verschillende functies en grondeigenaren, met vergunningsverleners en

vergunningaanvragers, en belangenorganisaties en burens. Het beheer is niet alleen een zaak voor DZH.

4.3.2 Actoren en natuur in de duinen van Zuid-Holland

De directe sturing van het bedrijf komt vooral vanuit eigen directie en de Raad van Commissarissen en de 26 aandeelhouders. De aandeelhouders zijn de gemeenten en de Raad wordt ook bemenst met vertegenwoordigers van de aandeelhouders, aangevuld met een hoogleraar ecologie en een econoom. Raad en aandeelhouders bieden weinig directe sturing aan het natuurbeheer. Hun taak is om toezicht te houden op de realisatie van het jaarplan, en het voorkomen van negatieve publicities. Indirect is er daardoor wel sprake van aansturing.

De provincie probeert indirect te sturen via natuurdoelkaarten. De provincie maakt de natuurdoelkaart en het is aan DZH om hier mee om te gaan. Voor vergunningen is het wel van belang om aan te tonen dat men goed met de regelgeving omgaat. Vanaf de jaren tachtig is er bij de provincie een ommekeer gekomen. Vroeger ging het meer om de waterwinning zelf. Langzamerhand is natuurbeheer steeds meer aan bod gekomen. Momenteel ziet de provincie veel meer kansen met een bedrijf dat zowel waterwinning als natuurbeheer doet. Er zijn veelvuldige contacten met de provincie, hoewel er weinig regulier overleg is. Een zorgpunt betreft echter juist het natuurbeheer, want er is weinig gedachtewisseling tussen provincie en DZH over de natuurdoelkaarten waar DZH zich aan moet houden. Er is geen inspraak of samenspraak geweest tijdens het opstellen van de natuurdoelenkaarten en er is weinig gesproken over de betekenis hiervan in de praktijk. Het resultaat is een voor DZH tamelijk 'beleidsmatig' en 'ambtelijk' instrument. Het is makkelijk om aan de eisen 'te voldoen', zonder dat de kaart betekenis heeft voor DZH. Het is daarom ook niet een instrument waar DZH zich 'eigenaar' van voelt, en dus is het geen actief sturingsinstrument.

Met het ministerie van LNV heeft DZH in het algemeen weinig contact. Het gevoel is aanwezig dat LNV geen echte natuurbeheerder ziet in DZH. Dit heeft met te maken met onbekendheid en een beeldvorming die waarschijnlijk uit het verleden stamt. Het oude beeld van waterwinbedrijven is dat het om bedrijven gaat die met technische oplossingen voor waterwinning werken. Natuur komt daar niet in voor. Dit beeld leidt tot een slecht ontwikkelde vertrouwensrelatie en weinig contact. Er is echter een signaal dat het beeld enigszins nuanceert: over de Habitatrictlijn is er wel interactie geweest. Er is vanuit LNV inspraak geweest, tot tevredenheid van DZH. De Habitatrictlijn leeft dan ook veel meer binnen DZH. Alleen is de richtlijn conserverend gericht, en de tekst blijft 'abstract' over komen. Daardoor is het twijfelachtig of de richtlijn zelf de zinvolle rol kan spelen bij het oplossen van beheersdilemma's waar de richtlijn voor bedoeld is. Het is wel zo dat de Habitatrictlijn momenteel een beter sturingsinstrument is dan de natuurdoeltypenkaart. Voor een richtlijn die net ingevoerd is heeft de Habitatrictlijn dus een goede start gemaakt.

Het krachtenveld waarin DZH zit is veelzijdig. Aan de ene kant zit DZH qua sturing in de luwte, net als de andere duinbeheerders. Dat geeft ruimte en rust om te werken aan praktisch natuurbeheer. Aan de andere kant is er een enorme druk op het gebied, door onder andere verstedelijking. Dat leidt tot onrust en het 'afknabbelen' aan de randen van de duinen. Invloed van externe condities maakt het ook lastig om causale verbanden te leggen tussen ontwikkelingen in het gebied en de invloed van klimaatveranderingen en verontreiniging die van een grote afstand afkomstig is. Wat goed of slecht is, hangt af van de uitgangspunten. Het beleid is gericht op dynamisch beheer, om de 'spontaniteit terug te krijgen' zodat de natuur zichzelf regelt. De vraag is of er ooit sprake is geweest van een soortgelijke dynamiek. Vroeger werden de bomen en struiken ook eruit gehaald door boeren die er hun vee wilden

laten lopen. Wellicht is het beleid te veel gebouwd op een romantisch beeld van de natuurlijke spontaniteit van de stuivende duinen?

De grootste bedreigingen ziet DZH in de verstedelijking en de individualisering. Individualisering betekent andere vormen van recreatief gedrag. Vroeger kwamen mensen om te wandelen. Nu gaat het om zaken als kite-surfing en cross-fietsen. De diversiteit is groot. Mensen hebben ook een grote mond, en de behoefte aan beheer en toezicht neemt toe. Beide leiden tot nieuwe eisen en wensen en een drukte die vaak op gespannen voet staat met de natuur. De tijdgeest van veel aandacht voor geld en kostenbesparing versterkt dit spanningsveld. DZH is bang dat er steeds minder aandacht en geld zal komen voor natuurbeheer. De zorgen, gezien vanuit natuuroogpunt, worden nog groter als we ook de weinig ontwikkelde dialoog tussen DZH, provincie en LNV in de analyse betrekken. Veranderende beleidssignalen worden snel bedreigend als er weinig dialoog is rond de betekenis voor de praktijk. Hetzelfde geldt voor schaalvergroting door fusies met andere dan duinbedrijven. De aandacht voor natuur kan dan sneuvelen.

Fusie, partnerschap of intensievere samenwerking met andere duinbedrijven ziet DZH wel als een kans. Hiermee kan een bedrijf ontstaan dat een sterkere vuist kan maken richting de buitenwereld. Of het haalbaar is, dat is niet te voorspellen. Wat wel binnen de marge van haalbaar valt is een intensievere samenwerking met VEWIN, de overkoepelende organisatie. Toen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de waterwinbedrijven uit de duinen wilde hebben kwam VEWIN in actie. Door lobbywerk wist men dit uit de opvolger Nota Ruimte te halen.

De grootste kans is echter een kostenextensieve maatregel: het instellen van een informele en laagdrempelige stakeholderdialoog waar de duinbeheerders de betekenis van het beleid met onder meer de provincie en LNV kunnen doorpraten. Daarmee kunnen de partijen meer vertrouwen in elkaars intenties en competenties krijgen. Dit kan de beeldvorming ten goede komen door betere inzichten in elkaars behoeften en twijfels. Uiteindelijk leidt het dan ook tot beter natuurbeheer en meer beleidsrealisatie. En dat is kosteneffectief werken.

4.4 Puur Water en Natuur. PWN in Nationaal Park Kennemerland

4.4.1 Inleiding

PWN beheert in totaal ongeveer 7.500 ha gebieden (vooral) in het Noord-Hollands Duinreservaat en Kennemerland. Er zijn verschillende eigenaren van de gebieden, zoals de Provincie Noord-Holland, het Noord-Hollands Landschap, gemeenten, het Goois Natuurreservaat en Natuurmonumenten. PWN is gevraagd voor het beheer. Ook hier is sprake van een druk gebied en een bedrijf die zich in een omslagfase bevindt naar een kosteneffectiever bedrijf en een meer naar buiten gerichte organisatie. In het Noord-Hollands Duinreservaat komen zelfs 4 miljoen bezoekers per jaar. In het Nationaal park Zuid-Kennemerland komen 2 miljoen bezoekers.

4.4.2 Actoren en natuur in het Nationaal Park Kennemerland

PWN ervaart, net als WBL en DZH, weinig sturing vanuit beleid. Er wordt wel over de schouder mee gekeken via de Commissie Advies Duinbeheer. Daarin zitten ook andere collega beheerders, universiteiten en onderzoeksinstituten. Ook de Stichting Duinbehoud heeft daar een plaats. PWN heeft 'geen last' van beleid, er is eerder een gevoel dat de krachten beter gebundeld kunnen worden. PWN is relatief zelfstandig maar wenst toch meer samenwerking. Zo wil men de beheersnota met het Noord-Hollands Landschap handen en

voeten geven, en wil PWN intensiever samenwerken met gemeenten en waterschappen. De beheersnota is interactief opgesteld met buren en betrokkenen uit allerlei groepen. De beheersovereenkomst met de provincie loopt tot 2040. PWN zoekt ook minder gebruikelijke samenwerkingsverbanden. Toen de Nederlandse Aardoliemaatschappij begin 2003 een gasboorplatform verwijderde aan de noordkant van Egmond, heeft PWN de NAM benaderd met een plan voor natuurherstel. Dat plan is gehonoreerd. Spannend is ook het Greenteam, waar samengewerkt wordt met het psychiatrische ziekenhuis Duin en Bosch. Patiënten kunnen dan werken in de natuur.

Samenwerking in het Nationaal Park Zuid-Kennemerland is een apart onderdeel. PWN is een medebeheerder van het Park. Het park beslaat circa 3.800 hectare en met 1.800 hectare is PWN de grootste beheerder. De betrokken partijen zijn verenigd in het Overlegorgaan Nationaal Park Zuid-Kennemerland. De betrokken partijen zijn Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, de gemeenten Velsen, Bloemendaal, Haarlem, Zandvoort, een aantal particuliere eigenaren, LNV, de provincie Noord-Holland en PWN. Het is een vrijwillig samenwerkingsverband en de afspraken zijn vastgelegd in het Beheer- en Inrichtingsplan Nationaal Park Zuid-Kennemerland 2003-2012. Voor een dynamisch duinbeheer is samenwerking nodig met het Hoogheemraadschap van Rijnland. Samenwerking met de Amsterdamse Waterleidingduinen, het Noord-Hollands Duinreservaat en recreatiegebieden daarbuiten, zoals Spaarnwoude, wordt ook als belangrijk beschouwd. Het gaat onder meer om de ecologische verbindingen en de recreatieve functies.

De behoefte aan samenwerking is in een Nationaal Park groot. Het is een dynamisch geheel. Het zou voor de natuur goed zijn als er ook actiever gewerkt werd met de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Voor het imago is de relatie met de burgers van groot belang. Dit werkt ook sturend op het beheer. Onder meer wordt bekeken of en hoe men met minder hekken toe kan. Het is nog niet helemaal te overzien waar deze ontwikkeling naar toe gaat. De Groene Benchmark is belangrijk geweest. De kans die daaruit voort vloeit betreft vooral de mogelijkheid om de aannames achter de cijfers te bespreken. De discussie kan echter 'ontsporen' richting verwijtende opmerkingen over 'jullie zijn duurder'. Het gaat erom dat er zichtbaar wordt gemaakt wat er voor het geld gebeurt. PWN wil liever niet in de draaimolen van Programma Beheer terechtkomen, omdat men bang is om daardoor veel bureaucratische rompslomp in huis te halen. Belangrijker nu is de omslagfase. Net als andere waterwinbedrijven was PWN vroeger een nogal naar binnen gekeerde organisatie. Nu gaat het om een pro-actieve naar buiten gerichte dynamiek die met vertrouwen aan water- en natuurbeheer kan werken. Zo heeft men de boswachters de keuze gegeven om als Boswachters Nieuwe Stijl te werken. Dat is een veel meer naar buiten gerichte boswachter die ook pr-taken heeft. Dat is niet voor iedereen weggelegd, en er dient een reële keuze te zijn. Sommigen kunnen meer als 'aannemers' operen. Voor beiden is er ruimte. Dit zorgt wel voor onrust op korte termijn, maar is een noodzakelijke stap voor de langere termijn.

De werkprocessen van PWN zijn op dit moment in volle ontwikkeling. Dat geldt voor zowel de interne organisatie als de externe samenwerking. Het zou een gemiste kans zijn als overheden zich niet actiever opstellen en in dialoog gaan over de rol van bijvoorbeeld Habitatrichtlijn en natuurdoeltypenkaarten. Op dit punt is het geen verschil tussen PWN, WLB en DZH. Hoe eerder natuurbeleid met de organisatie meegroeit hoe beter voor de natuur.

4.5 Conclusie

In termen van sturing bevinden de waterleidingbedrijven zich in de luwte. Er is geen sprake van enige directe aansturing. De gemeenten en de provincies zijn dikwijls tevreden als er geen slechte berichten zijn. Omdat de financiering van het duinbeheer uit de waterwinning komt is het een kringloop van beheer die zich aan het oog van overheden onttrekt. Vanuit het Rijk ontvangen ze weinig signalen, en de signalen die ze ontvangen zijn vaak niet eensluidend en weinig opbouwend. Een positieve uitzondering vormt de dialoog van LNV over de Habitatrichtlijn met DZH. Door deze uitleg en gedachtewisseling is de Habitatrichtlijn meer gaan leven bij DZH.

De manier waarop de bedrijven water en natuur combineren is interessant, mede doordat het water ook de natuur financiert. Voor weinig geld per klant wordt dus een mooi stuk natuur gerealiseerd. Daarmee is ook hun positie en legitimiteit verbonden aan deze koppeling. Andere natuurbeheerders zijn vaak afhankelijk van aparte subsidiestromen.

VEWIN (de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland) heeft in 2003 een position paper opgesteld om de beleidsmakers in Den Haag te overtuigen van het belang van waterwinning in deze natuurgebieden. VEWIN maakt ook deel uit van EUREAU, een Europese lobbygroep met 15 andere zusterorganisaties.

5. Slotbeschouwing

Kwaliteit van natuur vaak product van gebiedsproces

Een van de conclusies uit de casussen is dat de kwaliteit van natuur sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de gebiedsprocessen. Sterk sturen op natuurambities en doelstellingen vanuit de top, op hiërarchisch wijze, wordt vaak als niet zinvol ervaren. Het is vaak van belang om afhankelijkheden en relaties dominant te laten worden. De toegevoegde waarde van een gezamenlijke inzet van (elkaars) hulpmiddelen kan groot zijn. Dit noodzaakt vaak tot meer horizontale werkverbanden en netwerksturing. Wellicht wordt de discussie over de kwaliteit van de afspraken en hoe er met de afspraken wordt omgegaan soms onvoldoende op deze problematiek gericht.

Zit natuur wel voldoende in de gebiedsprocessen?

De vele mogelijkheden om beleidsprocessen op gebiedsniveau in te richten mag niet verleiden tot simplificaties over wat wel of niet kan. Er is (vaak) niet zozeer sprake van een sturingsmenu waaruit vrij gekozen mag worden. Het is eerder een palet van sturingsmodellen waaruit een mix van al dan niet verstandige koppelingen van doelen en middelen moet komen. Het is niet altijd het een of het ander, maar een samenhangende set van keuzes binnen een veranderend krachtenveld. Eenzijdig opleggen of doelloos netwerken kunnen allebei slecht uitwerken. De vraag is echter of natuur voldoende 'in de gebieden zit'. Is 'natuur' voldoende ontwikkelingsgericht?

Medeverantwoordelijk voor natuur? Wat is dat?

'Medeverantwoordelijk voor natuur' blijft vaak beperkt tot de vraag om bij te dragen aan behoud en beheer van door anderen bepaalde natuur, zoals al vastgesteld door Overbeek en Lijmbach (2004:13). Deze lijn van denken is vaak niet productief omdat het een gedachtegoed betreft dat nog sterk hangt in de klassieke oplegcultuur. Het draagt weinig bij aan goede interacties.

Gebieden wensen dialoog: kan natuur dat bieden?

Het is interessant te constateren dat men vrijwel overal een goede dialoog wenst rond de ontwikkelingen in het gebied. Het is vaak de laagdrempelige en informele dialoog die mensen willen, waar men elkaar in de ogen kijkt en goed door kan praten. 'Natuur' zit nog niet voldoende in deze dialoog. En daarom zit natuur ook niet voldoende in de gebiedsprocessen waar de kwaliteit bepaald wordt. Zowel de duinen als de Nationale Landschappen zouden wat meer informeel dialoog met of over het centrale beleid willen voeren.

Literatuur

- Bakker, T., H. Hofman, G. Leltz, D. van Leeuwen, H. van Deursen, W. Huininga, P. Paping (31-1 2004), Kerndocument Natuurbedrijf DZH, Across Consultancy.
- Beuningen, C. van, m.m.v. F. Heckman en A. de Jong (2004), Beleid – tussen boeren en bureaucratie. Verslag van een experiment in beleidsleren. Socires, 's-Gravenhage.
- Dienst Landelijk Gebied (14 april 2005), Advies DLG over de uitvoerbaarheid van de programmering (UC's) van Rijk en provincies voor 2005-2006, bijlage bij brief DLG CS/2005/26000 en 26001.
- Dienst Landelijk Gebied (14 april 2005), brief aan IPO Advies DLG over de uitvoerbaarheid van de programmering (UC's) van Rijk en provincies voor 2005-2006, DLG CS/2005/26000.
- Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen Ministerie LNV, Ministerie VROM, Ministerie Verkeer en Waterstaat (1 november 2004), Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, werkdocument.
- Ministerie van LNV en VROM (2005), Projectplan Nationale Landschappen.
- Nationaal Landschap i.o. en Programmabureau De Groene Long (2005), Gezamenlijke Programma & Begroting 2005, Haarlem .
- Nooteboom, B. (2002), Vertrouwen, Academic Service, Schoonhoven/Den Haag, 2002.
- Overbeek, G. en S. Lijmbach (red) (2004), Medeverantwortelijkheid voor natuur, Wageningen University Publishers, LEI, Wageningen UR.
- Programmabureau De Groene Long (2005), Opereren in een kwetsbaar landschap, Jaarverslag 2004.
- Programmabureau De Groene Long, Groene Long Magazine, diverse nieuwsbrieven 2004-2005.
- Programmabureau De Groene Long (2004), Een prima basis voor een nationaal landschap. De Groene Long halverwege....
- Programmabureau De Groene Long (11 november 2004), verslag regiobijeenkomst De Groene Long.
- Programmabureau De Groene Long, Directeur Gideon Ravestijn (28 april 2004), Visiedocument.
- Provincie Noord-Holland (maart 2005), Realisatie Provinciaal Ecologische Hoofdstructuur 2004 en 2005.
- Provincie Noord-Holland, afdeling WNLO, B. Schoon (april 2005), notitie, Natuurbalans 2004 en de natuur in Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (11 januari 2005), Werkplan Europa 2005, uitvoering beleidsnota Grip op Europa, Agenda voor Europese Strategie 2003-2007, overzicht van voor 2005 geplande Europa-activiteiten van de provincie Noord-Holland.
- PWN, Waterleidingbedrijf Noord-Holland (2003), Jaarverslag 2003.
- PWN, Waterleidingbedrijf Noord-Holland (november 2002), Concept Beheernota 2003-2012, Noordhollands Duinreservaat en overige natuurgebieden Kennemerduinen en Kraansvlak.
- Selnes, T.A., W. Kuindersma, M. Pleijtte (in voorbereiding), Natuur en gebieden tussen regels en praktijk. LEI-rapport 7.06.05.
- Selnes, T.A., F. Boonstra, M.-J. Bogardt (in voorbereiding), Congruentie van natuurbeleid tussen de bestuurslagen, MNP-rapport.
- Selnes, T.A. en W. Kuindersma (in voorbereiding), Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid, LEI-rapport 7.06.06.
- Selnes, T.A., M. van Bavel en T. van Rheenen (in voorbereiding), Governance of Biodiversity, MNP-rapport.

VROM (2004), Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling, Den Haag.
Zee, F. van der, R. Verhoeven, L. Fliervoet (maart 2005), De betekenis van de waterwinsector voor de natuur in Nederland, LNV Directie Kennis.

Websites

www.nationaalpark.nl

www.degroenelong.nl

Gesprekken

Distel, Arne, provincie Noord-Holland.

Leltz, Georgette, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland.

Meeuwissen, Geert, provincie Noord-Holland, Nationaal Landschap Noord-Holland Midden.

Ravesteijn, Gideon, Directeur Programmabureau De Groene Long

Veel, Piet, PWN, Waterleidingbedrijf Noord-Holland.

Workshops

UC-ILG-evaluatie, Jaarbeurs Utrecht, 21 april 2005