

Een park dat geen park mag heten

Gebiedsgericht beleid
Nationale parken
Natuurbescherming
Institutionalisering
van beleid
Drentsche Aa

De Drentsche Aa in beleidshistorisch perspectief

Het stelsel van Nationale Parken in Nederland is bijna voltooid, dat van Nationale Landschappen is in ontwikkeling. Het beekdallandschap van de Drentsche Aa vervult een brugfunctie tussen beide stelsels, zoals een institutionele analyse over een periode van 45 jaar laat zien. Maar hoe stabiel is het resultaat?

De Drentsche Aa staat symbool voor een gaaf en arcadisch beekdallandschap (Keuning Instituut, 1996) en geniet sinds 2002 bescherming als Nationaal beek- en esdorpenlandschap. Met deze nieuwe status komt een voorlopig einde aan de stapeling van opeenvolgende gebiedsaanwijzingen sinds de jaren zestig. Deze stapeling – vanuit effectiviteitsoverwegingen doorgaans verfoeid – is voor beleidswetenschappers juist interessant. Achter die verschuivende gebiedsaanwijzingen gaan immers verschuivingen in ‘beleidsarrangementen’ schuil, dat wil zeggen veranderingen wat betreft de betrokken actoren, hun discoursen, hun (machts)verhoudingen en de spelregels waarmee zij opereren (Van Tatenhove *et al.*, 2000; Leroy *et al.*, 2001; Arts & Leroy, 2003).

De centrale vragen in dit artikel zijn: kan de huidige status van de Drentsche Aa als Nationaal beek- en esdorpenlandschap worden verklaard vanuit de opeenstapeling en het samenspel van eerdere arrangementen? Welke ontwikkelingen hebben geleid tot dit samenspel? Hoe stabiel is het resultaat? En: wat kunnen we leren van de Drentsche Aa voor de verdere ontwikkeling van het stelsel van Nationale Landschappen in Nederland?

Voor een antwoord op deze vragen hebben we de opeenvolgende beleidsarrangementen van de Drentsche Aa over de periode 1960-2002 nauwkeurig gereconstrueerd. Een beleidsarrangement is daarbij op te vatten als een tijdelijke ‘stolling’ of institutionalisering van een bepaald beleidsterrein, in dit geval van het regionale omgevingsbeleid. Beleidsarrangementen worden beschreven aan de

hand van inhoudelijke en organisatorische dimensies. Inhoudelijk gaat het om het discours, dat wil zeggen de wijze waarop een probleem wordt gepercipieerd en beschreven in beleidsdocumenten en – vooral – om de oplossingsrichtingen die worden gekozen. Organisatorisch gaat het om de betrokken actoren met de coalities en opposities tussen hen, de hulp- en machtsbronnen waarover de diverse actoren beschikken, en de spelregels, deels van buitenaf ‘gegeven’, deels door de actoren zelf vastgelegd. Naarmate een beleidsterrein zich ontwikkelt, stollen de dagelijkse beleidspraktijken tot min of meer vaste patronen, een proces dat als institutionalisering tot beleidsarrangementen wordt beschreven. Deze stolling betekent geenszins dat beleidsarrangementen onveranderlijk zijn; integendeel ze zijn voortdurend aan verandering en stabilisering onderhevig. Beleidsarrangementen veranderen enerzijds als gevolg van veranderingen in één van de dimensies tijdens de dagelijkse beleidspraktijk: er komt een nieuwe actor bij, nieuwe discoursen worden dominant, er komen nieuwe hulpbronnen beschikbaar, Brussel legt een nieuwe spelregel op enzovoort. Anderzijds veranderen beleidsarrangementen als gevolg van meer omvattende politiek-maatschappelijke veranderingen op de lange termijn, bijvoorbeeld door Europeanisering.

Ten behoeve van de reconstructie van beleidsarrangementen hebben we een typologie van arrangementen in het regionale omgevingsbeleid ontwikkeld. We onderscheiden (in ideaaltypische zin) een autoritair, een pluralistisch-liberaal en een decentraal-communitair beleidsarrangement. Dit

FRANS PADT & PIETER
LEROY

Drs. F.J.G. Padt Vakgroep
Milieu en Beleid, Radboud
Universiteit Nijmegen, Postbus
9108, 6500 HK Nijmegen,
f.padt@fm.ru.nl
Prof. Dr. P. Leroy Vakgroep
Milieu en Beleid, Radboud
Universiteit Nijmegen,

Foto: André Brasse, Saxifraga

onderscheid is gebaseerd op een in de beleidswetenschappen bekende driedeling, zie Van Tatenhove *et al.* (2000), en op het overzicht van Harvey (1996) van verschillende benaderingswijzen in de ruimtelijke milieupolitiek. Volgens het *autoritaire* arrangement (in de zin van geautoriseerd en nadrukkelijk níét in de zin van totalitair) plegen overheden interventies in een gebied vanuit een gebiedsoverstijgend belang aan de hand van plannen en wet- en regelgeving. Volgens het *pluralistisch-liberale* beleidsarrangement onderhandelen overheden en maatschappelijke organisaties over beleid en beleidsuitvoering, waarbij een gebiedsconvenant een belangrijke plaats inneemt. Volgens het *decentraal-communitaire* beleidsarrangement komen overheden, maatschappelijke organisaties en bewoners, *bottom up* en door middel van experimenten, tot een heroriëntatie van activiteiten, ontwikkelingen en bestemmingen in de regio. Tabel 1 vat de typologie samen aan de hand van de vier genoemde dimensies. Deze typologie is hier gebruikt om de beleidsarrangementen voor de Drentsche Aa te reconstrueren en de opeenvolgende arrangementen te karakteriseren. We zullen er in het artikel dan ook een aantal keer naar verwijzen.

Als empirisch materiaal zijn in deze studie gebruikt: strategische rijksnota's (vanaf het ontwerp tot aan de definitieve versie); kamerstukken; Staatscourant en Staatsblad (full text search in www.overheid.nl op de trefwoorden

Drentsche Aa, Drentse Aa en Drentse A); rapporten en tijdschriftartikelen (via het zoekstelsel Picarta); krantenartikelen (www.agriholland.nl); provinciale strategische plannen, gebiedsplannen, interviews en projectarchieven van de provincie Drenthe en de Dienst Landelijk Gebied Assen. De empirische gegevens zijn allereerst in perioden onderverdeeld op basis van belangrijke beleidsgebeurtenissen. Voor iedere periode zijn de empirische gegevens op een samenhangende en 'verhalende' manier beschreven. Vervolgens is een interpretatieslag gemaakt naar beleidsarrangementen voor de betreffende periode. Ook is aangegeven hoe het beleidsarrangement voor de Drentsche Aa over de perioden heen is verschoven, wat het huidige arrangement is en wat we ervan mogen verwachten.

Jaren 60 en 70: van ontginning naar bescherming

In het najaar van 1962 bracht de Voorlopige Natuurbeschermingsraad een bezoek aan het Drentsche Aa-gebied. De Raad was bezorgd over de al jaren gaande aantasting van het gebied door landbouwontginningen, normalisatie van het beekdalstelsel en de aanleg van wegen (Gorter, 1986). Na afloop van het bezoek hebben de Raad en het provinciebestuur informeel overlegd, wat leidde tot een voorstel voor de oprichting van een Nationaal Park Drentsche Aa (Provincie Drenthe, 1973). De regering had

Tabel 1 Typologie van arrangementen in het regionale omgevingsbeleid

Table 1 A typology for regional environmental policy arrangements.

	Autoritair arrangement	Pluralistisch-liberaal arrangement	Decentraal-communitair arrangement
Discours	Interventies vanuit gebiedsoverstijgend belang	Afstemming van beleid door onderhandeling	Heroriëntatie economische activiteiten in de regio
Coalities	Overheden	Overheden en maatschappelijke organisaties	Overheden, maatschappelijke organisaties en lokale bevolking
Macht en hulpbronnen	Kennis ten behoeve van planvorming	Geld ten behoeve van uitvoering	Menskracht ten behoeve van <i>bottom up</i> initiatieven
Spelregels	Wettelijke verankering van gebiedsgericht beleid	Gebiedscontract	Experimenten



in de Troonrede van 1961 het einde van de ontginningen van submarginale landbouwgronden aangekondigd, wat duidt op een veranderende institutionele context waarbinnen dit voorstel kon plaatsvinden: “De regering heeft besloten de omzetting van woeste gronden in landbouwgronden tot het uiterste te beperken, mede ter wille van natuurbescherming en openluchtrecreatie.” Staatsbosbeheer heeft het voorstel voor een Nationaal Park in opdracht van de Natuurbeschermingsraad uitgewerkt in een gebiedsplan (Staatsbosbeheer, 1965) op basis van een inventarisatie van natuurwaarden (Schimmel, 1955). Het gebiedsplan beschreef een landschapsreservaat voor het hele beekdalstelsel (ca. 2.500 ha), dat was gericht op behoud én ontwikkeling van natuur in combinatie met openluchtrecreatie. Het plan kreeg direct steun van een brede coalitie, bestaande uit de provincie, de gemeenten, de natuurbeweging en wetenschappers (Van Blerck, 1995) en het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) dat financiële hulpbronnen voor grondaankoop in het vooruitzicht stelde (Provincie Drenthe, 1973; Baaijens et al., 2001). Symbolisch voor de steun van het Rijk was een bezoek van premier Cals aan het gebied in mei 1966 (Wijchman, 1970). De lokale bevolking verzette zich echter heftig tegen het gebiedsplan, getuige de talrijke confrontaties tussen partijen bij ontginningswerkzaamheden (Wijchman, 1970) en boerenprotesten tegen de aankoopplannen voor de beekdalgronden (Drents Landbouwgenootschap, 1967).

In de tien jaar na publicatie werd het gebiedsplan beleidsmatig verankerd. Allereerst nam het Rijk het gebied op in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) als ‘parkgebied van regionale betekenis’ (Provincie Drenthe, 1973). Vervolgens stelde de Provinciale Planologische Commissie het gebiedsplan in april 1968 bijna ongewijzigd vast, na verschillende marathonzittingen over onder andere de gebiedsbegrenzing. Eind 1969 werd overeen-

stemming bereikt met het ministerie van CRM over de verkoopprijzen van landbouwgronden (Wijchman, 1970). Deze “vriendelijke” prijzen (Gorter, 1986: 127) varieerden van 5.250 tot 12.000 gulden per hectare (Ons Friese Platteland, 1973), genoeg om de weerstand in het gebied te pacificeren. Tenslotte nam het Rijk het Drentsche Aa-gebied op in de Derde Nota Ruimtelijke Ordening (1973) als ‘belangrijke open ruimte en recreatiegebied binnen de zich verstedelijkende zone nabij Assen’ en bracht de provincie een facetstreekplan voor het gebied uit. Het facetstreekplan is in feite een uitwerking van het gebiedsplan, omdat er ook voornemens in staan voor grondaankoop en agrarisch natuurbeheer. In de nota werd deze brede insteek als volgt gemotiveerd: “De bijzondere vorm van het landschap, die de aantrekkelijkheid van het landschap bepaalt, dreigt (...) te verdwijnen wanneer de huidige ontwikkeling (van de landbouw, FP/PL) niet wordt omgeboogen” (Provincie Drenthe, 1973: 15).

Samenvattend zien we dat het ‘interventiediscours’ uit de jaren vijftig in de daaropvolgende twee decennia steeds bredere steun krijgt bij overheden. Deze stellen vervolgens financiële middelen en kennis voor planvorming ter beschikking en komen planologische spelregels voor bescherming van de Drentsche Aa overeen. Tabel 1 volgend kunnen we het arrangement als in hoofdzaak *autoritair* typeren.

Jaren 80: de landelijke parkendiscussie

Een brede discussie over Nationale Parken kwam in Nederland op gang in 1970, na de internationale afspraken daarover van de tiende Algemene Vergadering van de IUCN (november 1969, New Delhi). Opvallend genoeg ging de aandacht in Nederland van meet af aan niet alleen uit naar gebieden die, volgens de IUCN-definitie, als Nationaal Park konden worden aangemerkt, maar juist ook naar gebieden die buiten die definitie vielen en - aanvan-



kelijk - Nationale Landschapsparken werden genoemd. In deze is de invloed van de Contactcommissie voor Natuur- en Landschapsbescherming te herkennen, een invloedrijke coalitie van deskundigen en belangenbehartigers die zich al jarenlang hard maakte voor de bescherming van het Nederlandse cultuurlandschap (Gorter, 1986; Dekker, 2002). De Contactcommissie vond in de ANWB vanaf het begin een belangrijke pleitbezorger van Nationale Landschapsparken. Zo wijdde de ANWB al in 1971 de jaarlijkse studiedag aan dit onderwerp (Van der Kloet, 1970; ANWB, 1972a en b; Van Rijckevorsel, 1972). Er ontwikkelde zich een actieve lobby van 'groene organisaties' (Nijhoff, 1972) die het Rijk ertoe bracht (bij motie in de Tweede Kamer) in de Derde Nota Ruimtelijke Ordening (1973) een stelsel van Nationale Parken én een stelsel van Nationale Landschapsparken aan te kondigen. Vanaf 1980 zouden de Nationale Landschappen (voorheen Nationale Landschapsparken geheten) echter een zachte dood sterven. Weliswaar hadden de provincies enkele succesvolle experimenten gestart (LNV, 1985), maar deze werden in 1981 stopgezet toen het beleidsveld natuur en landschap overging naar het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Later heeft het Rijk nog wel Grote Landschapseenheden benoemd, maar deze aanduiding was vooral symbolisch, omdat het beleid - ook in financieel opzicht - nauwelijks de moeite waard was (De Lange, 1995). Deze teruglopende impact van het discours Nationale Landschappen en de zwakke doorwerking van het discours Grote Landschapseenheden is exemplarisch voor de afnemende beleidsaandacht voor de bescherming van het cultuurlandschap gedurende de jaren tachtig van de vorige eeuw (Dekker, 2002).

De landelijke parkendiscussie ging echter geheel aan de Drentsche Aa voorbij. Het gebied kwam niet in aanmerking als Nationaal Park (vanwege het grote areaal cultuurgrond), noch als Nationaal Landschapspark of Land-

schap (vanwege de kwetsbaarheid en de kleine omvang). Wel werd de Drentsche Aa aangeduid als Grote Landschapseenheid, maar dit had geen praktische betekenis (zie hiervoor). Toch zat men in het gebied niet stil. Zo bracht Staatsbosbeheer het Beheersplan Natuurreservaat Drentsche Aa uit, waarin - naast de hoofddoelstelling natuur - nevendoelestellingen voor archeologie, cultuurhistorie, cultuurlandschap en recreatie waren opgenomen (Staatsbosbeheer, 1985). Dit beheer paste geheel bij het gebiedsplan uit 1968 en het facetstreekplan uit 1973. Hiermee heeft Staatsbosbeheer het autoritaire beleidsarrangement uit de jaren zeventig, ondanks het gebrek aan institutionele steun, in leven weten te houden.

Jaren 90: driedubbele status

In 1993 bracht de Voorlopige Commissie voor Nationale Parken (VCNP), een in 1980 opgericht onafhankelijk adviesorgaan van het ministerie van LNV, een advies uit over Nationale Parken (VCNP, 1993). De Commissie stelde voor de categorie beekdalen toe te voegen aan het stelsel van Nationale Parken, met de Drentsche Aa als representatief gebied. Het Rijk nam het advies van de VCNP over in het kabinetsbesluit over het Structuurschema Groene Ruimte (1993) en in de regeringsbeslissing (1995). De voorgenomen aanwijzing van de Drentsche Aa als Nationaal Park kwam mede op aandrang van de provincie tot stand. Drenthe had de wens voor een Nationaal Park neergelegd in het streekplan (1990) en het provinciale natuurbeleidsplan (1993). Feitelijk was dit de eerste keer dat de provincie zwart op wit met de door haar al zo lang gekoesterde wens naar buiten durfde treden. Uit ervaringen elders was inmiddels duidelijk geworden dat de status van Nationaal Park geen bedreiging inhield. Toch zou de VCNP het gebied pas in 1996 in onderzoek nemen. Twee andere projecten in het gebied kregen voorrang: een ROM-project (Ruimtelijke Ordening en Milieu) van het ministerie van



VROM en een WCL-project (Waardevol Cultuurlandschap) van het ministerie van LNV. De driedubbele status van de Drentsche Aa als potentieel Nationaal Park, ROM-gebied en WCL-gebied kan gezien worden als een uiting van verkokering bij het Rijk en van de interne strijd om het platteland aan het begin van de jaren negentig. Zoals we zullen zien werkte dit ook door in het gebied.

Het ROM-project had als doel milieu- en ruimtelijk beleid op gebiedsniveau te integreren via een ontwikkelingsgerichte aanpak (VROM, 1990). De provincie stond aanvankelijk geserveerd tegenover het ROM-project. Gedeputeerden en de directie Water en Milieu zagen eerst het nut er niet van in, maar zij gingen uiteindelijk akkoord onder de voorwaarde dat een pragmatische aanpak zou worden gevolgd. Hieronder werd verstaan: het afsluiten van een gebiedsconvenant voor het uitvoeren van bestaand beleid (belangrijkste spelregel); het kunnen beschikken over financiële hulpbronnen (jaarlijkse ROM-budgetten); en de vorming van een coalitie van overheden en maatschappelijke organisaties, ondergebracht in een stuur- en klankbordgroep met de provincie als verbindende schakel. Het discours volgde uit het streekplan (1990) en natuurbeleidsplan (1993). Drie randvoorwaarden bepaalden het speelveld. Beekdalgronden dienden aangemerkt te worden als gronden met belangrijke natuurwaarden en met aangepast agrarisch grondgebruik. In het grootste deel van het gebied gelden gelijkwaardige functies voor natuur en landschap, landbouw en recreatie. En drinkwaterwinning uit oppervlaktewater moet mogelijk blijven. Binnen deze randvoorwaarden hebben partijen voortvarend gewerkt aan een gebiedsconvenant, dat uiteindelijk medio 1995 werd ondertekend. In dit convenant kan het pluralistisch-liberale beleidsarrangement duidelijk worden herkend (zie tabel 1).

Het WCL-beleid kwam voort uit hetzelfde Structuurschema Groene Ruimte dat de Drentsche Aa als potentieel Na-

tionaal Park aanmerkte. WCL-gebieden (waardevolle cultuurlandschappen) vervingen de Grote Landschapseenheden en Nationale Landschappen (zie hiervoor). Met het WCL-beleid wilde het Rijk een heroriëntatie van de landbouw op gang brengen. In haar benadering kan het *decentrale-communitaire* beleidsarrangement worden herkend. De provincie echter schoeide het WCL-project medio 1994 op de leest van het *pluralistisch-liberale* beleidsarrangement en wilde, vergelijkbaar met het ROM-project, vooral bestaand beleid uitvoeren en de jaarlijkse WCL-budgetten naar Drenthe halen. Ook in WCLverband werd gekozen voor een coalitie van overheden en maatschappelijke organisaties. Wat betreft *discours* werd aangesloten bij het ROM-project. Op deze wijze ingevuld, droeg WCL net als ROM aanvankelijk bij aan de institutionalisering van het *pluralistisch-liberale* arrangement voor de Drentsche Aa. Dit riep overigens geregeld conflicten op met het ministerie van LNV dat een maatschappelijke mobilisatie en een economische heroriëntatie van de landbouw beoogde. Het door het ministerie gewilde *decentralecommunitaire* arrangement botste in 1994 en 1995 feitelijk met het *pluralistisch-liberale* arrangement van de provincie.

In de loop van 1996 en 1997 kwam in de WCL-gebieden alsnog een ommeezwaai naar een *decentraal-communitair* arrangement op gang. Zo werden nieuwe financiële hulpbronnen aangeboord, bijvoorbeeld via het Europese Leaderprogramma, en *bottom up* initiatieven gestimuleerd. Ook introduceerde de provincie nieuwe spelregels en hulpbronnen - projectbegeleiders, coördinatoren voor plattelandsvernieuwing, themagroepen, gebiedskrant, folders - die moesten uitnodigen tot experimenteren. Deze ommeezwaai werd inhoudelijk ondersteund door een uitgevoerde evaluatie van het WCL-beleid Noord-Drenthe over 1994 en 1995 (Plantinga, 1997) en een tussentijdse IPO-evaluatie (Interprovinciaal Overleg). Organisatorisch werd de omkeer gesteund door het besluit van de provin-



cie (januari 1996) om het beleid voor de fysieke leefomgeving gebiedsgericht op te zetten. Binnen het *discours* ontstond daarmee ruimte voor nieuwe thema's zoals verkeer, vervoer, toerisme, monumentenzorg en economie én voor nieuwe coalitiegenoten. Toch bleek het lastig om de lokale bevolking werkelijk te mobiliseren, zeker in vergelijking met andere WCL-gebieden (Kranendonk *et al.*, 1999). Het ontluikende *decentraal-communitaire* WCL-beleidsarrangement bleef in de schaduw staan van het dominante *pluralistisch-liberale* ROM-arrangement. Vreemd is dat niet. Het ROM-beleid werd als zeer succesvol beoordeeld; een tussentijdse evaluatie uit 1998 heeft zelfs de Tweede Kamer bereikt.

Rond 2000: verbrede aanpak nationale parken

In 1996 onderzocht de VCNP de mogelijkheden om de Drentsche Aa als Nationaal Park aan te wijzen. De commissie zag zich echter al snel geconfronteerd met weerstand in het gebied. Bijna alle partijen reageerden afwijzend (landbouw, terreinbeheerders, ministerie van Defensie) of terughoudend (gemeente, waterbeheerders) op de aanwijzing van een Nationaal Park in traditionele zin. Alleen de provincie reageerde verheugd: "Een status (als Nationaal Park, FP/PL) zien wij als een bekroning voor de inspanningen die zo'n dertig jaar geleden zijn begon-

nen." De VCNP bracht op 6 juli 1998 advies uit aan de minister van LNV, waarin zij een "verbrede integrale aanpak" voorstelde, omdat "de aanwijzing als Nationaal Park in traditionele zin niet haalbaar is" (VCNP, 1998). Dit advies voor de Drentsche Aa stond niet op zichzelf, maar maakte deel uit van een breder advies, waarin de VCNP voor alle Nationale Parken een verbrede integrale aanpak voorstelde (zie kader). De Drentsche Aa lijkt daarmee 'het juiste park op het juiste moment' te zijn geweest, een onbedoelde pilot.

Het advies van de VCNP voor een verbrede integrale aanpak voor de Drentsche Aa is uitgewerkt door de Regionale Adviescommissie Drentsche Aa. Staatssecretaris Faber stelde deze begin 1999, geheel in overeenstemming met de spelregels voor de aanwijzing van Nationale Parken, in. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van de landbouw, natuurbeheer, waterwinning, recreatie, cultuurhistorie, waterhuishouding, provincie, gemeenten en het ministerie van LNV. De commissie werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter (spelregels Nationale Parken) en het secretariaat werd ondergebracht bij de Dienst Landelijk Gebied. Al snel werd een nieuw *discours* geïntroduceerd: 'behoud door vernieuwing'. Dit *discours* was geïnspireerd op de Nota Belvedere van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die kort daarvoor was uitgebracht en waarin delen van de Drentsche Aa

Natuur met toekomst

Op 6 juli 1998 bracht de VCNP haar laatste, afrondende, advies uit getiteld 'Natuur met toekomst'. De commissie is daarin zeer positief over wat er is bereikt sinds haar installatie in 1980:

"De aanpak voor het instellen van nationale parken is succesvol gebleken. Het proces van consensus zoeken en vinden in de streek heeft gewerkt. *Bottom up* en *top-down* hebben elkaar ontmoet. Dit geeft een solide basis. Binnen het kader van de nationale parken doen zich ontwikkelingen voor die wijzen naar een verdere uitbouw van deze aanpak. Daarbij kan gedacht worden aan verbreding zowel in internationaal verband (grensoverschrijdende parken) als in functionele en landschappelijke zin. Bij dit laatste kan aangesloten worden bij de toenemende behoefte in de landbouw en de bosbouw om tot een meer integrale aanpak voor een gebied te komen. De landschappelijke en cultuurhistorische potenties kunnen hierbij richtinggevend zijn." (Brief van 6 juli 1998 van de VCNP aan de minister van LNV).



als waardevol gebied waren opgenomen. Het ministerie bedoelde het volgende: "(...) door nieuwe gebruiksmogelijkheden te zoeken worden oude landschappen en bouwwerken bewaard. Evenzeer gaat het om 'ontwikkeling door behoud': door zuinig te zijn op ons cultureel erfgoed investeren we in ontwikkeling en versterking van identiteit, kennis, woongenot, vestigingsklimaat en toeristisch potentieel."

Dit (geleende) discours was een trouvaille: het bouwde voort op het dominante onderhandelingsdiscours van ROM (pluralistisch-liberaal) en bood tegelijk ruimte voor gebiedsontwikkeling à la WCL (decentraal-communitair), terwijl de basis van het beoogde Nationaal Park: de internationale afspraken en spelregels, nog steeds als een huis stond (autoritair). Met dit discours kreeg de commissie partijen snel op één lijn. De duidelijkheid die de provincie Drenthe in haar omgevingsplan uit 1998 bood, werkte ook mee. In het beoogde Nationale Park kregen de beekdalgronden de strikte functie 'natuur'; de stroomopwaartse delen een minder strikte functie 'landbouw en natuur' en het stroomafwaartse een weinig strikte functie 'landbouw en landschap'. Al met al betekende dit een aanscherping ten opzichte van het streekplan uit 1990, waarin het grootste deel van de gronden nog de functie 'landbouw en landschap' had.

Het concept advies verscheen eind 1999 onder de titel 'Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap Drentsche Aa'. Tijdens twee inspraakavonden bleek al snel dat de lokale bevolking het plan vaag vond en de filosofie en de consequenties voor de landbouw niet ondersteunde. De adviescommissie heeft het plan vervolgens veel verder uitgewerkt en nog een inspraakavond gehouden. In juli 2000 werd het definitieve advies aan de toenmalige staatssecretaris Faber aangeboden. In het advies is het discours 'behoud door vernieuwing' verder gearticuleerd (zie kader). Om de lokale bevolking mee te krijgen zegde de commis-

sie een 'interactieve samenwerking en organisatiestructuur' toe. In termen van beleidsarrangementen werd het *decentraal-communitaire* arrangement (à la WCL) aldus opgewaardeerd met ruimte voor lokale netwerken om bottom up initiatieven te ontwikkelen. Dit arrangement werd verbonden met het *pluralistisch-liberale* onderhandelingsdiscours (à la ROM) en de *autoritaire* spelregels voor Nationale Parken. Er ontstond met andere woorden een hybride beleidsarrangement (tabel 1).

2002: Drenthe's wens eindelijk vervuld

In het voorjaar van 2001 toog een nieuwe commissie aan het werk die zichzelf al snel de naam Voorbereidingscommissie Nationaal Landschap Drentsche Aa gaf. Deze naam was ingegeven door de bestuurlijke wens om als Nationaal Landschap in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening opgenomen te worden. Deze wens is echter aanvankelijk nauwelijks in overweging genomen, ook niet na aandringen door de provincie, zo blijkt uit correspondentie. De provincie nam het secretariaat over van de Dienst Landelijk Gebied. Zij stelde daarbij als voorwaarde dat er één gebiedsautoriteit voor de Drentsche Aa kwam (het latere Overlegorgaan). Het ROM/WCL-project kreeg een slapend bestaan. Vooruitlopend op de instelling van het Overlegorgaan heeft de Voorbereidingscommissie op een interactieve manier aan een Beheers-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (BIO-plan) gewerkt. Zo zijn partijen geconsulteerd, en werden workshops en gebiedsbijeenkomsten gehouden. Ook werd een organisatiestructuur opgetuigd, waarbij uiteindelijk twintig organisaties en meer dan zestig personen een rol kregen. Daarnaast werden enkele lokale werkgroepen met bewoners ingesteld. Deze vooral procesmatige aanpak had mede als doel de weerstanden in het gebied te pacificeren, zoals dat dertig jaar eerder al eens met geld was geprobeerd. Het BIO-plan werd in april 2002 aan staatssecretaris Faber aangeboden en

Identiteit van de Drentsche Aa

Volgens de Regionale Adviescommissie was één van de belangrijkste opgaven voor het Drentsche Aa-gebied om “in tijden van dynamiek en functieomkeer het proces van identiteitsvorming op gang te houden.” Als belangrijke identiteitsdragers werden aangemerkt:

- contrastrijk landschap: mozaïek van bossen en veldontginningen, afgewisseld met veentjes, bosjes, heideveldjes en beekdalen als restanten van het ‘oude landschap’;
- historische gelaagdheid: archeologische objecten en structuren zijn sinds de vroege middeleeuwen opgenomen in de genese van het esdorpenlandschap;
- hydrogeologische potentie: het boven- en ondergrondse watersysteem schept de ecohydrologische randvoorwaarden voor natuurontwikkeling en waterwinning en biedt kansen voor ecologisering van de landbouw;
- sociale identiteit van de dorpen: de sociale cohesie is voor een deel nog gestoeld op tradities van de agrarische werkgemeenschap en door het coöperatieve karakter ervan (boermarke) is er betrokkenheid met het buitengebied;
- multifunctioneel gebruikerslandschap: door de redelijk gezonde positie van het landbouwbedrijf en de conserverende werking van nieuwe functies (natuur, recreatie, waterwinning, militair oefenterrein) heeft het gebied zijn landelijke uitstraling behouden;
- stad/land verhouding: de hedendaagse dorpscultuur is een interessante mix van rurale en urbane levensstijlen, die vraagt om een herbezinning op functies als wonen, recreatie en landbouw.

via dat plan is het hybride arrangement van de Drentsche Aa (zie hiervoor) verder verankerd. Niet alleen de gebiedspartners, maar ook het Rijk verleende institutionele steun door het gebied een bijzondere status te geven: als provinciaal landschap (kabinetsstandpunt Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, november 2001), als Nationaal Park ‘nieuwe stijl’ (Tweede Structuurschema Groene Ruimte, januari 2002) en tenslotte als Nationaal Landschap (motie Tweede Kamer, april 2002). Deze meervoudige institutionele steun heeft er toe geleid dat minister Veerman op 4 december 2002 het Nationaal Park onder de veelzeggende naam ‘Nationaal beek- en esdorpenlandschap’ officieel kon openen. Sindsdien hebben de partners in het gebied een grote stroom projecten op gang gebracht (zie www.drentscheaa.nl). Vanaf 2005 heeft de Drentsche Aa bovendien de status van Nationaal Landschap (Nota Ruimte) gekregen, waarmee ook deze laatste wens van de gebiedspartners in vervulling ging.

Samengevat

De beleidshistorie van de Drentsche Aa kan in vier perioden worden ingedeeld. In de periode 1960-1973 bleef het gebied gespaard voor ontginningen omdat de politiek daar rijp voor was. Een aanpak gericht op behoud én ontwikkeling was nodig om een brede coalitie van partijen mee te krijgen voor de bescherming van de Drentsche Aa. Vanaf toen was de weg vrij voor grondaankoop en plano-

logische bescherming. In de periode 1973-1993 moest de Drentsche Aa op eigen kracht overleven, bij gebrek aan institutionele steun van het Rijk. In deze periode is sprake van een zwak ontwikkeld *autoritair* beleidsarrangement. Tussen 1993 en 1995 bouwden de regionale partijen, onder aanvoering van de provincie en met steun van het Rijk aan een *pluralistisch-liberaal* beleidsarrangement voor de Drentsche Aa (ROM). Dit arrangement bleek zo dominant dat andere arrangementen hieraan ondergeschikt bleven: zowel het *decentrale-communitaire* beleidsarrangement (WCL) als het *autoritaire* beleidsarrangement (Nationaal Park). Na een impasse van een paar jaar slaagden regio, provincie en Rijk er in om de drie arrangementen aan elkaar te verbinden tot een hybride beleidsarrangement. Het *discours* volgde het *pluralistisch-liberale* beleidsarrangement, de coalities en de verdeling van hulpbronnen het *decentraal-communitaire* en de spelregels het *autoritaire*. Eind 2002 kon het ‘Nationaal beek- en esdorpenlandschap’ officieel worden geopend. Het was een Nationaal Park dat niet als zodanig mocht worden benoemd. Niet alleen omdat die naam weerstand opriep in de streek, maar ook omdat het hybride arrangement een brug bleek te zijn tussen het bijna afgeronde stelsel van Nationale Parken en het nieuw te ontwikkelen stelsel van Nationale Landschappen.



Discussie

Hoe stabiel is het hybride beleidsarrangement van de Drentsche Aa? Is het de zoveelste stabilisering van de afgelopen 45 jaar of is het stabielier, juist omdat het zo hybride is? Uiteraard zal de tijd het leren. Wel kunnen we constateren dat het arrangement niet plotseling van bovenaf is opgelegd. Het hybride arrangement voor de Drentsche Aa kent een langzame aanloop en heeft daarmee gaandeweg aan legitimiteit en bestuurlijk vermogen gewonnen. Dat doet vermoeden dat het arrangement zal stabiliseren. Dit geldt des te meer omdat het geen 'regionale toevalligheid' is, maar exemplarisch voor het nieuwe beleid voor Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte. In de Nota Ruimte is 'behoud door ontwikkeling' voor alle Nationale Landschappen als *discours* gepresenteerd, krijgen regionale coalities veel vrijheid om hulpbronnen in te zetten en moet de streek verantwoording afleggen aan het Rijk volgens vastgestelde spelregels. Deze institutionele inbedding van de Drentsche Aa in nationaal beleid draagt bij aan de stabili-

sering van het hybride beleidsarrangement.

Maar er is ook het risico van instabiliteit. Het beleid voor Nationale Landschappen - en voor de Drentsche Aa in het bijzonder - lijkt namelijk twee tegenovergestelde logica's in zich te verenigen: een 'Pronkiaanse' op interventies en wetgeving gebaseerde logica en een 'Dekkeriaanse' ontwikkelingsgerichte en participatieve logica. Deze twee logica's kunnen leiden tot het uiteenvallen van de hybride in 'losse' arrangementen. Dit zal bijvoorbeeld kunnen gebeuren als de politieke wind weer vanuit Den Haag gaat waaien en/of als partijen in de Nationale Landschappen op eigen wijze invulling geven aan het park. De casus Drentsche Aa laat zien dat het zover niet hoeft te komen. Partijen dienen elkaar scherp te houden en voldoende vertrouwen te geven. Er is daarom veel voor te zeggen om in Nationale Landschappen de gehanteerde spelregels kritisch te beoordelen en het accent te verleggen van verantwoording achteraf naar gebiedscontracten, experimenteren en gezamenlijk leren.

Summary

The policy history of the Drentsche Aa

Frans Padt & Pieter Leroy

Regional environmental policy, national parks, nature conservation, institutionalism, Drentsche Aa

This article presents the results of an institutional analysis on the stream valley of the Drentsche Aa in Northern Netherlands. The analysis starts in the 1960s when nature conservationists proposed to give the Drentsche Aa a new status as National Park. Government did not allow this until 1993. Yet, it took almost ten years, until 2002, to open the park officially. During that time, the provincial authority spent a lot of time and money to mobilise local people and organisations and to draw up regional

plans. The outcome of these efforts was a hybrid policy arrangement, as we call it, which deviated strongly from the traditional National Parks elsewhere in the Netherlands. In fact, the hybrid represents the future policy for National Landscapes in the Netherlands rather than the policy for National Parks. Though based on authoritative rules, it gives local partners a lot of space to manoeuvre and to negotiate on future developments. National government has been supporting this hybridisation from the beginning. Because of the previous history and the institutional support at both local and national level, we think that the hybrid shows a potentially high degree of governance capacity.

Literatuur

ANWB, 1972a. Nationale landschapsparken, inhoudende de beschouwingen van de Recreatiestudiedag 1971 en aanvullende artikelen. ANWB-recreatiebrochure nr. 13. Den Haag.

ANWB, 1972b. ANWB Recreatiestudiedag 1972 over 'Recreatie en Recreatiemilieu'. Recreatievoorzieningen 12: 336-367.

Arts, B. & P. Leroy, 2003. Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid – klassieke en post-moderne arrangementen. Nijmegen. Nijmegen University Press.

Baaijens, G.J., N. Röling & P. Veen, 2001. Drentsche Aa. Externe audit. Driebergen. Staatsbosbeheer.

Blerck, H.J.J.C.M. van, 1995. Bouwen aan het Drentse landschap. Een spanningsveld tussen ontwerp en verzorging. Groningen. Regio-Project Uitgevers.

Dekker, J.N.M., 2002. Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming. Utrecht. Universiteit Utrecht.

Drents Landbouwenootschap, 1967. Deining om de Drentse Aa. Assen.

Gorter, H.P., 1986. Ruimte voor natuur: 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst. Den Haag. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland.

Harvey, D., 1996. Justice, Nature and the Geography of Difference. Oxford. Blackwell Publishers.

Keuning Instituut, 1996. Stroomdallandschap Drentsche Aa: een arcadisch pronkstuk tussen Assen en Groningen. Groningen.

Kloet, W.G. van der, 1970. Een programma voor nationale parken in Nederland. Recreatievoorzieningen 4: 50-55.

Kranendonk, R., M. Pleijte, F. Langers & Y. Hoogeveen, 1999. WCL Noord-Drenthe ingekleurd; Monitoringsresultaten 1997-1999. Wageningen. Alterra.

Lange, M.A. de, 1995. Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid. Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip. Nijmegen. Katholieke Universiteit Nijmegen.

Leroy, P., J. van Tatenhove & B. Arts, 2001. Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid. Beleidswetenschap 15: 209-234.

LNV, 1985. Evaluatienota nationale landschappen. Den Haag.

Nijhoff, P., 1972. Bedilzucht of landschapsbehoud? Natuur en Landschap 3: 225-232.

Ons Friese Platteland, 1973. Es- en stroomdalboeren in Drenthe. 21 april 1973.

Plantinga, J., 1997. Waardering van een waardevol cultuurlandschap. Evaluatie van twee jaar WCL Noord-Drenthe. Assen. Van Hall Instituut.

Provincie Drenthe, 1973. Stroomdallandschap Drentse Aa. Wijziging facetstreekplan voor natuurschoon en recreatie voor het gebied van het stroomdallandschap Drentse Aa. Besluit Provinciale Staten, 27 maart 1973. Assen.

Rijckevorsel, F.C.M. van, 1972. De ontwikkeling van nationale landschapsparken in Nederland. Rijksplanologische Dienst, publicatie '72-2. Den Haag. Staatsdrukkerij.

Schimmel, H.J.W., 1955. De Drentse beken en beekdalen en hun betekenis voor natuurwetenschap en landschapsschoon. Utrecht. Staatsbosbeheer.

Staatsbosbeheer, 1965. Stroomdallandschap Drentsche Aa. Beschrijving en gedachtenplan met betrekking tot het beheer en agrarisch gebruik, de landschappelijke en recreatieve ontwikkeling. Assen.

Staatsbosbeheer, 1985. Beheersplan Natuurreservaat Drentsche Aa. Periode 1985-1995. Assen.

Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy, 2000. Political Modernization and the Environment. The renewal of Environmental Policy Arrangements. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.

VCNP, 1993. Advies over de herijking van de lijst van potentiële nationale parken. Den Haag.

VCNP, 1998. Natuur met toekomst. Aanbevelingen van de Voorlopige Commissie Nationale Parken met betrekking tot het stelsel van nationale parken in Nederland. Den Haag.

VROM, 1990. Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid. Den Haag.

Wijchman, G.J., 1970. 35 jaar stroomdallandschap Drentse Aa. Boskoop. Hogere Tuinbouwtechnische Opleiding.