
Woord vooraf

In het kader van de afsluiting van het masterprogramma Planologie, binnen de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen, heb ik dit rapport geschreven over het effectief waarborgen van de functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen voor de lange termijn. Dat in mijn masterthesis een belangrijke rol zou zijn weggelegd voor ‘groen’ was vanaf het begin duidelijk. Al vanaf mijn jeugd heb ik affiniteit met alles wat met natuur te maken heeft.

Door een gastcollege van de heer R. Cuperus werd mijn interesse gewekt voor de problematiek rond versnippering. De heer Cuperus heeft het voor mij mogelijk gemaakt om een onderzoeksstage in Delft te kunnen doen. Een deel van mijn afstudeerperiode heb ik dan ook doorgebracht in Delft. Ondanks de goede steun van Ruud Cuperus en Hans Bekker aldaar, vond ik het moeilijk om mijn draai te vinden. Uiteindelijk heb de informatie verkregen in Delft met behulp van mijn begeleider in Groningen, de heer Van der Meulen, om kunnen zetten in een rapport over versnippering en de noodzaak tot ontsnippering, het MJPO en het waarborgen van de functionaliteit van faunavoorzieningen. Het resultaat ligt hier voor u.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om mijn begeleiders in Delft, Ruud Cuperus en Hans Bekker en mijn begeleider in Groningen, Tom van der Meulen te bedanken. Daarnaast bedank ik de medewerkers van Rijkswaterstaat, de provincies, de gemeenten, Staatsbosbeheer en de Dienst Landelijk Gebied, die mij allemaal waardevolle informatie hebben verstrekt. Tot slot bedank ik de mensen om mij heen die mij met raad en daad hebben bijgestaan.

Marjolein Boomsma
mei 2007, Groningen

Samenvatting

De natuurkwaliteit in Nederland is in de vorige eeuw aanzienlijk afgenomen. Om de ontwikkeling van de natuur in een positieve richting te buigen, werd in 1990 door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het Natuurbeleidsplan (NBP) uitgebracht. In dit NBP werd de ecologische hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. Deze ecologische hoofdstructuur is een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijk, duurzaam te behouden ecosystemen. Doel is om deze EHS in 2018 te hebben gerealiseerd. Om dit te bereiken moeten versnipperde leefgebieden van planten en dieren worden 'ontsnipperd'. Het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) vormt het kader voor het ontsnipperingsbeleid en richt zich op de belangrijkste versnipperende factor in Nederland, namelijk de rijksinfrastructuur. Fysieke ontsnipperende maatregelen aan de bestaande vervoersinfrastructuur, om uitwisseling van planten- en diersoorten tussen leefgebieden mogelijk te maken, zijn bijvoorbeeld faunatunnels, ecoducten, vistrappen en natuurvriendelijke oevers.

Naar aanleiding van het MJPO worden grote investeringen gedaan in het aanleggen van deze fysieke ontsnipperende maatregelen, deze zullen ook op de lange termijn functioneel moeten blijven. Hoofdvraag van deze studie luidt: Hoe kan de functionaliteit van fysieke ontsnipperingsmaatregelen aan de vervoersinfrastructuur voor lange termijn worden gewaarborgd binnen het kader van de ruimtelijke ordening?

Om de effectiviteit van de procesgang van de totstandkoming van een fysieke ontsnipperende maatregel te onderzoeken is gekeken naar de mate van doorwerking van het begrip ontsnippering en het MJPO. Doorwerking is van belang omdat bij een goede doorwerking het gedachtegoed van ontsnippering en het MJPO wordt meegenomen bij de dagelijkse beslissingen die betrokken actoren nemen. Daarnaast is aan de hand van twee concrete projecten achterhaald in hoeverre de interactie tussen betrokken actoren van invloed is op de effectiviteit van de procesgang van een aan te leggen fysieke ontsnipperende maatregel.

Op provinciaal niveau is in ieder geval de ontsnippering naar zijn inhoud bekeken, goed doorgewerkt. Iedere provincie heeft medewerkers die zich bewust zijn van het beleid in het MJPO. Echter, de manier waarop de ontsnippering wordt aangepakt, dus het proces van de implementatie van het MJPO, laat in een aantal gevallen nog te wensen over. Er zijn provincies die zich nog niet helemaal raad weten met de nieuwe rol als regisseur van de implementatie van het MJPO. Hun rol is niet helemaal helder, wat niet ten goede komt aan het effectief ontsnipperen. Er zijn ook provincies waarvan wel sprake is van doorwerking van zowel het object als het proces van planning. Deze zijn al jaren bezig met de problematiek rond versnippering.

Ontsnippering is niet meer weg te denken uit het vocabulaire van de medewerkers van de provincies die raakvlakken hebben met het onderwerp. In een aantal gevallen is de doorwerking zover gevorderd dat ook bij de lagere overheden en bij de private partijen alom bekendheid heerst met het begrip ontsnippering. Het gedachtegoed van het MJPO wordt meegenomen in de dagelijkse beslissingen. Bijkomend voordeel van een grote mate van doorwerking is dat de actoren die met elkaar te maken krijgen, wanneer ergens een fysieke ontsnipperende maatregel nodig is, grotendeels dezelfde taal spreken. De procesgang van de aanleg van een voorziening kan effectiever verlopen.

Er is nog een ander aspect van het proces dat van invloed is op de effectiviteit van de procesgang van de totstandkoming van een fysieke ontsnipperingsmaatregel. Bij de implementatie van het MJPO zijn veel actoren betrokken. Vervlechting van doelstellingen van actoren vindt plaats om de benodigde middelen bijeen te brengen om een ontsnipperende maatregel te realiseren, maar ook doordat door interactie met anderen, ambitieuzere doelen bereikt kunnen worden.

Aan de hand van twee concrete projecten is achterhaald in hoeverre de interactie tussen betrokken actoren van invloed is op de effectiviteit van de procesgang van de aan te leggen faunavoorziening. Bij zowel de realisatie van het Harm van de Veen-ecoduct als van het ecoduct De Borkeld is de interactie tussen de betrokken actoren goed verlopen. De initiatiefnemer (Rijkswaterstaat) heeft niet geschroomd om zo veel mogelijk, zo niet alle, actoren te betrekken bij de realisatie van beide ecoducten. Door in een vroeg stadium te overleggen met de actoren en de pijnpunten in beeld te brengen, kon een bouwwerk aangelegd worden dat ieders goedkeuring droeg. Goede communicatie en interactie tussen actoren heeft een positief effect op de effectiviteit van de procesgang van de aanleg van een fysieke ontsnipperende maatregel.

Wanneer een fysieke ontsnipperende maatregel is gerealiseerd is het van belang dat de functionaliteit van de maatregel voor de lange termijn wordt gewaarborgd. Uit het onderzoek is gebleken dat er een degelijk systeem van bescherming bestaat, op basis van wettelijke grondslag en planologische grondslag. De ecologische hoofdstructuur inclusief de robuuste verbindingen en dus ook de faunavoorzieningen die zich in de EHS bevinden, worden beschermd door de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet en zijn planologisch veiliggesteld via de Wet op de Ruimtelijke Ordening in planologische kernbeslissingen, streekplannen en bestemmingsplannen. Kleinere fysieke ontsnipperende maatregelen zijn minder goed beschermd, omdat ze nergens duidelijk staan verankerd. Zo zou het kunnen voorkomen dat er één over het hoofd wordt gezien, maar die kans is klein.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een andere manier om te voorzien in een effectieve waarborging van de functionaliteit van een aan-

gelegde faunavoorziening, het zorgdragen voor goed beheer is. Een beheerder die verstand van zaken heeft en interesse toont in het object van beheer, draagt bij aan het effectief waarborgen van de functionaliteit van een tot stand gekomen fysieke ontsnipperende maatregel.

Inhoudsopgave

Woord vooraf		1
Samenvatting		2
Hoofdstuk 1	Introductie	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Probleem- en doelstelling	9
1.3	Vraagstelling	9
1.4	Onderzoeksopzet	10
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Twee dimensie	11
Hoofdstuk 3	Het ontsnipperingsbeleid in Nederland	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Ontstaansgeschiedenis van het ontsnipperingsbeleid in Nederland	15
3.3	Het Meerjarenprogramma Ontsnippering	18
Hoofdstuk 4	Doorwerking	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Begripsomschrijving	19
4.3	Doorwerking bij publieke actoren	20
4.3.1	Het Rijk	20
4.3.2	De Provincies	21
4.3.3	De Gemeenten	23
4.3.4	De Waterschappen	25
4.4	Doorwerking bij de private actoren	25
Hoofdstuk 5	Interactie van actoren bij de implementatie van het MJPO	27
5.1	Inleiding	27
5.2	Besluitvorming en interactie	27
5.3	Het Harm van de Veen-ecoduct	29
5.4	Het ecoduct De Borkeld	31
Hoofdstuk 6	Waarborging van de functionaliteit van faunavoorzieningen	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Natuurbescherming in Nederland	35
6.3	Bescherming van de functionaliteit van faunavoorzieningen tegen ruimtelijke ontwikkelingen	37
6.4	Beheer van fysieke ontsnipperende maatregelen	38
Hoofdstuk 7	Conclusie	41
7.1	Inleiding	41
7.2	De functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen gewaarborgd	41
7.3	Aanbevelingen	43
Bronnen		45
Bijlage	Beheersovereenkomst Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer	49

Hoofdstuk 1 Introductie

1.1 Inleiding

De natuurkwaliteit in Nederland is in de vorige eeuw aanzienlijk afgenomen. Dit komt niet alleen tot uiting door de afname in oppervlak van biotopen, maar er is ook sprake van een sterke achteruitgang of het geheel verdwijnen van vele specifieke planten- en diersoorten, en een toename van de meer algemene soorten. Daarnaast verslechterden de abiotische condities steeds meer. De oorzaken liggen vooral in verkleining en versnippering van leefgebieden en de verslechterde milieuomstandigheden door verzuring, vermesting en verdroging (Berendsen, 2000).

Om de ontwikkeling van de natuur weer in een positieve richting te buigen, moest er iets aan worden gedaan. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kwam in 1990 met een offensieve en planmatige aanpak. Het Natuurbeleidsplan (NBP) werd uitgebracht. Hoofddoel van het Natuurbeleidsplan is duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. De uitwerking op strategisch niveau heeft als belangrijkste pijler het realiseren van de Ecologische hoofdstructuur (Bal & Reijnen, 1997). Deze Ecologisch Hoofdstructuur (EHS) is gedefinieerd als: het samenhangende netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen.

De huidige doelstelling is dat deze EHS in het jaar 2018 moet zijn gerealiseerd. De EHS is er in het bijzonder op gericht om de versnippering van leefgebieden van flora en fauna tegen te gaan. Onder versnippering wordt in deze studie verstaan: het proces dat leidt tot een opsplitsing van leefgebieden van plant- en dierpopulaties in kleinere en/of meer geïsoleerde eenheden. Algemeen worden als oorzaken van versnippering aangeduid:

- schaalvergroting en intensivering van de landbouw;
- infrastructuur (rijks-, provinciale- en gemeentelijke wegen, spoorlijnen en vaarwegen);
- verstedelijking;
- delfstofwinning;
- aanleg van stuwen en sluizen en dergelijke ten behoeve van de scheepvaart en de waterafvoer (Sie, 1999).

Versnipperde leefgebieden kunnen op verschillende manieren worden 'ontsnipperd': door vergroting van natuurgebieden, door herstel van milieukwaliteit en door het creëren van samenhang tussen gebieden (Ministeries van V&W, LNV en VROM, 2004).

Het ontsnipperingsbeleid is op gang gekomen na het verschijnen en het implementeren van het Natuurbeleidsplan in 1990, waarin het ontsnipperingsbeleid vorm heeft gekregen in de EHS. Daarnaast werd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990) een actief beleid aangekondigd om verdere versnippering door de reeds aanwe-

zige infrastructuur terug te dringen (Sie, 1999). Met het Meerjarenprogramma Ontsnippering (2004) is het ontsnipperingsbeleid herzien. Dit Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) vormt het kader voor het ontsnipperingsbeleid voor de periode tot en met 2018 en richt zich op de belangrijkste versnipperende factor in Nederland namelijk de rijksinfrastructuur. Ontsnipperende maatregelen aan de bestaande vervoersinfrastructuur, om uitwisseling van planten- en diersoorten tussen leefgebieden mogelijk te maken, zijn bijvoorbeeld faunatunnels, ecoducten, vistrappen en natuurvriendelijk oevers (Ministerie van V en W, 1999, Ministeries van V en W, LNV en VROM, 2004).

Figuur 1.1.
Knelpunten tussen het
bestaande wegennet en
de natuur
(Bron: DWW, 2001)



De doelstelling van het MJPO luidt als volgt: In 2018 (de planningshorizon van de EHS) zijn de belangrijkste barrières voor de EHS (inclusief de robuuste verbindingen) opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen (Ministeries van V en W, LNV en VROM, 2004).

1.2 Probleem- en doelstelling

Om de doelstelling van het Meerjarenprogramma Ontsnippering te halen zijn in het MJPO de knelpunten en de te nemen maatregelen aan alle rijksinfrastructuur in samenhang met de omgeving geïnventariseerd. Nu twee jaar nadat de implementatie van het MJPO is begonnen is er al veel bereikt. Er zijn verscheidene faunavoorzieningen, zoals faunatunnels, ecoducten, natuurvriendelijke oevers en loopplanken aangelegd. Echter, blijven deze aangelegde fysieke ontsnipperingsmaatregelen ook op de lange termijn functioneel? Oftewel worden de voorzieningen daadwerkelijk gebruikt door fauna op de lange termijn?

In het recente verleden zijn er faunavoorzieningen aangelegd die hun functionaliteit verloren onder andere vanwege ruimtelijke ontwikkelingen rondom deze voorzieningen. Doordat er bijvoorbeeld een wijk direct naast een dassentunnel werd gebouwd, maakten de dassen en ook vele andere diersoorten niet langer gebruik van deze tunnel. Er worden naar aanleiding van het MJPO grote investeringen gedaan in de aanleg van fysieke ontsnipperingsmaatregelen, deze zullen op de lange termijn ook functioneel moeten blijven.

Er is dan ook behoefte aan een analyse van de processen die de functionaliteit van een faunavoorziening beïnvloeden, met nadruk op de aspecten met een ruimtelijke inslag. In deze studie zullen deze processen behandeld worden. Deze processen moeten gezocht worden in de richting van de procesgang van de aan te leggen fysieke ontsnipperende maatregelen, omdat hierin al voor een groot deel het succes van de waarborging in de toekomst besloten ligt en de procesgang van het waarborgen nadat de maatregel is aangelegd. Het specifieke doel van deze studie is het formuleren van oplossingen, in de vorm van aanbevelingen, om de functionaliteit van fysieke ontsnipperingsmaatregelen op de lange termijn te kunnen waarborgen.

1.3 Vraagstelling

Hoofdvraag:

Hoe kan de functionaliteit van fysieke ontsnipperingsmaatregelen aan de vervoersinfrastructuur voor lange termijn worden gewaarborgd binnen het kader van de ruimtelijke ordening?

Deelvragen:

- Wat is de effectiviteit van de procesgang bij de totstandkoming van fysieke ontsnipperende maatregelen tot nu toe?
- Wat is de effectiviteit van het waarborgen van de tot stand gekomen fysieke ontsnipperende maatregelen?

1.4 Onderzoeksopzet

Om antwoord op de hoofd- en deelvragen te kunnen vinden, is een onderzoek gedaan dat is opgesplitst in twee delen. In het eerste deel is ‘doorwerking’ het kernbegrip. Om te achterhalen in hoeverre het gedachtegoed met betrekking tot ontsnippering is doorgedrongen in de hoofden van die actoren die zich bezighouden met de implementatie van het Meerjarenprogramma Ontsnippering, zijn interviews gehouden. Op deze manier is een algemeen beeld geschetst van de doorwerking van het ontsnipperingsbeleid van het MJPO. In het tweede deel is de aandacht gevestigd op de interactie tussen de verschillende spelers van het MJPO. Om een goed beeld van deze interactie te krijgen is ingezoomd op een tweetal concrete projecten, namelijk het ecoduct De Borkeld en het Harm van de Veen-ecoduct. Aan de hand van interviews met betrokkenen bij deze projecten is inzicht verkregen in de procesgang van de aanleg van de ecoducten, maar ook in de waarborging van deze grote faunavoorzieningen. Er is voor deze grote faunavoorzieningen gekozen omdat er veel verschillende actoren betrokken zijn bij de realisatie ervan.

Het Harm van de Veen-ecoduct ligt over de rijksweg A1 tussen Amersfoort en Apeldoorn ter hoogte van Kootwijk. Het is een al wat oudere faunavoorziening. In 1998 is het officieel geopend. Juist omdat het al wat ouder is, is op dit project ingezoomd. Zo kon er inzicht in de hele procesgang van de aanleg van het ecoduct verkregen worden, maar ook vooral in de periode daarna. Het ecoduct De Borkeld ligt ook over de A1 maar dan tussen Deventer en Almelo, vlak onder Rijssen. Het is relatief jong. Dit ecoduct is officieel geopend in 2004. Door gehouden interviews met actoren die betrokken waren bij de aanleg van dit ecoduct, is een licht geworpen op de interactie tussen deze actoren.

Beide ecoducten zijn aangelegd in de periode voordat is begonnen met de implementatie van het MJPO. De procesgang van de realisatie van een ecoduct kost jaren waardoor het niet mogelijk was om de interactie tussen actoren te bestuderen van een ecoduct dat wel is aangelegd nadat de implementatie van het MJPO is gestart in 2004. De wijze van interactie is niet dusdanig veranderd dat dit van invloed is op de uitkomst van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Het deel van het ontsnipperingsbeleid dat gericht is op het terugdringen van bestaande versnippering, heeft gestalte gekregen in het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Dit MJPO is een plan in 2004 opgesteld door de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Verkeer en Waterstaat. Het bevat onder andere een inventarisatie van barrières voor de ecologische hoofdstructuur voor zover deze zijn veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen, en rijkswaterwegen. Daarnaast zijn de te nemen maatregelen om de knelpunten op te lossen in het MJPO opgenomen.

Figuur 2.1.
Das in dassentunnel
(Bron: Den Ouden
en Piepers, 2006)



In een aantal gevallen is duidelijk dat een bepaalde maatregel op een bepaalde plek alleen maar voordelen kan hebben, ongeacht wat er aan weerszijden van het knelpunt ruimtelijk nog zou kunnen gebeuren. Echter in veel gevallen moet er rekening gehouden worden met het dynamische karakter van de ruimtelijke omgeving en met de vele actoren die daarbij betrokken zijn. Dit maakt het vraagstuk met betrekking tot wat er precies voor maatregel genomen moet worden, hoe dit gedaan moet worden en vooral wie erbij betrokken moeten worden, een stuk complexer. In dit hoofdstuk zal het proces achter de implementatie van het MJPO besproken worden.

2.2 Twee dimensies

Er zijn veel verschillende actoren actief betrokken bij de feitelijke inrichting van de ruimte. Door middel van het ontsnipperingsbeleid wordt getracht invloed uit te oefenen op die actoren die bedoeld of onbedoeld raakvlakken hebben met versnippering en ontsnippering. Er wordt hier gesproken van ‘getracht’ en ‘invloed uit oefenen’, in plaats van meer stelligere bewoordingen, omdat uit de beleidspraktijk

blijkt, dat in een complexere wordende ruimtelijke omgeving, ingrijpen door middel van strakke sturing – waarbij direct-oorzakelijke verbanden impliciet worden verondersteld – slechts beperkt leiden tot het gewenste resultaat (De Roo, 2001). In het MJPO waarin het ontsnipperingsbeleid gestalte heeft gekregen is dit idee opgepakt en wordt vooral in hoofdlijnen aangegeven wat de bedoeling van het beleid is. Door de grote mate van flexibiliteit kunnen de complexere vraagstukken op een andere manier aangepakt worden dan de relatief eenvoudige vraagstukken met betrekking tot de te nemen maatregelen om de knelpunten op te lossen.

De vorm en inhoud van ieder planproces wordt in eerste instantie bepaald door de problematiek die daarin aan de orde komt, in combinatie met de randvoorwaarden waaronder het plaats moet vinden (context). In het MJPO wordt voor een groot deel aangegeven hoe deze vorm en inhoud er uit moet komen te zien. Maar er zijn ook nog andere factoren die het verloop van het planningproces bepalen. Deze factoren zijn vooral gekoppeld aan de betrokken actoren. Gegeven de problematiek en de context, bepaalt juist het samenspel tussen de betrokken actoren hoe het planningproces verloopt (Spit en Zoete, 2005).

Het samenspel tussen de actoren in het planningproces van de implementatie van het MJPO, kan vanuit twee dimensies worden gezien. De eerste dimensie komt voort uit de mate van doorwerking van het MJPO, ofwel de mate waarin het gedachtegoed van ontsnippering ingang heeft gevonden bij de actoren. De tweede dimensie richt zich op de wijze van interactie tussen de verschillende actoren bij het nemen van beslissingen en bij de handelingen die gedaan moeten worden.

Doorwerking

In het MJPO worden de hoofdlijnen van het ontsnipperingsbeleid aangegeven. De Ministeries van LNV, VROM en V en W beogen met dit plan uitsluitend het handelen van actoren te beïnvloeden. Het is niet zo dat in het MJPO precies iedere stap die genomen moet worden om de knelpunten op te lossen, is opgenomen. Het MJPO biedt voldoende flexibiliteit om de complexere vraagstukken waarbij meer actoren betrokken moeten worden, anders aan te pakken dan de relatief eenvoudige. Om de doelmatigheid van het MJPO te bepalen kan de mate van doorwerking worden achterhaald. In hoeverre heeft het gedachtegoed van ontsnippering ingang gevonden bij de actoren? Leeft het begrip ontsnippering bij de overheid, provincies en gemeenten maar ook bij private actoren als natuurbeheerders en planontwikkelaars? Spit en Zoete (2005) verstaan onder doorwerking in klassieke zin: ‘Doorwerking als proces van planimplementatie, waarbij wordt beoogd vanuit een plan – bijvoorbeeld het MJPO - invloed uit te oefenen op verschillende actoren in een beleidsnetwerk, rekening houdend met de eigen beleidsruimte en de verantwoordelijkheden van de actoren, zodanig dat het plan mede richting geeft aan de dagelijkse beleidsuitvoering van deze actoren’.

Een goede doorwerking is belangrijk omdat het gedachtegoed van het MJPO wordt meegenomen bij de dagelijkse beslissingen. Maar ook om de procesgang bij de totstandkoming van fysieke ontsnipperende maatregelen zo effectief mogelijk te laten verlopen. Wanneer veel mensen al wat afweten van versnippering en ontsnippering, zal het proces van de totstandkoming soepeler verlopen wat ten goede komt aan de effectiviteit.

Interactie

Actoren, organisaties en institutieverbanden streven continu doelen na die zij niet zonder meer zelfstandig en solitair kunnen verwezenlijken. In onze geïnstitutionaliseerde en complexe maatschappij is wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en instituties dan ook meer regel dan uitzondering (De Roo, 2001). Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid wanneer actoren en instituties elkaar nodig hebben bij het bereiken van doelen. Deze afhankelijkheid is doorgaans gebaseerd op middelen als autoriteit, financiën, informatie, grond, steun en legitimiteit (Teisman, 1992). Alleen door anderen bij het proces te betrekken is een initiatiefnemer in staat de inbreng van middelen te realiseren. Vanuit de interactiepositie zal een actor een dialoog aangaan met anderen om hen te overtuigen van de waarde van het initiatief en om zicht te krijgen op 'pijnpunten' in de voorstellen. Bij interactie gaat het erom een gemeenschappelijk belang te ontdekken. Goed communiceren is daarbij een belangrijk gegeven. In de praktijk is interactie ook een manipulatieproces, waarin gewenst gedrag wordt opgewekt of afgedwongen. Interactie bevat elementen van coöperatie en conflict. Dat betekent dat actoren bij de vormgeving van hun interactie zowel een antwoord moeten geven op de vraag hoe potentiële samenwerking met andere partijen zo is te arrangeren dat deze (wederzijdse) meerwaarde oplevert, als op de vraag hoe het door conflicthantering mogelijk is elkaar zo min mogelijk in de wielen te rijden en daarmee de meerkosten die aan interactie verbonden zijn te minimaliseren (Andriessen, 1987; Teisman en In 't Veld, 1992).

Goede interactie vormt de basis bij de totstandkoming en het waarborgen van fysieke ontsnipperende maatregelen. Daarnaast bepaald de wijze van interactie voor een groot deel de effectiviteit van zowel de procesgang van de totstandkoming van een faunavoorziening als van het waarborgen van de functionaliteit ervan.

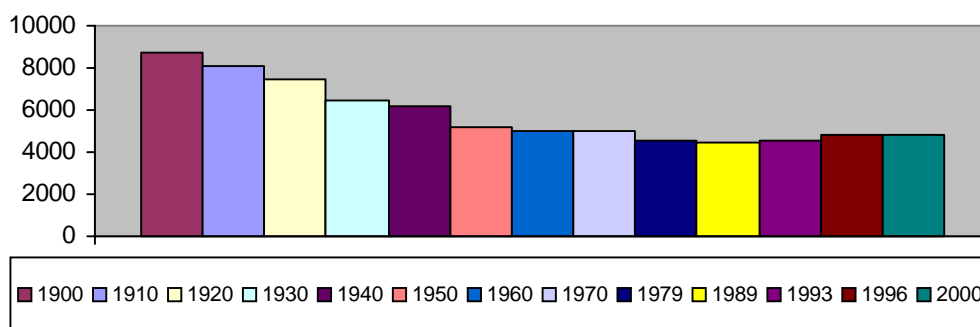
In de hoofdstukken hierop volgend zijn het de twee aspecten, doorwerking en interactie die als kader dienen om de processen te analyseren en antwoorden te vinden op de vragen.

Hoofdstuk 3 Het ontsnipperingsbeleid in Nederland

3.1 Inleiding

De belangrijkste oorzaak voor de achteruitgang van planten en dieren in Nederland is het verlies aan geschikt leefgebied. Sinds 1900 is de oppervlakte natuur in Nederland gehalveerd (zie figuur 3.1). Hoewel het verlies aan oppervlakte natuur na 1950 vrijwel tot stilstand is gekomen en zelfs sinds 1989 weer sprake is van een toename, staat de kwaliteit van de natuurgebieden nog steeds onder druk. De geschiktheid van het platteland voor de wilde flora en fauna is afgenomen door verstedelijking, herinrichtingmaatregelen in het buitengebied en intensivering van de landbouw. De kwaliteit van de natuurgebieden nam af door verzuring, vermesting, verdroging en verkleining en versnippering van leefgebieden. Met als gevolg een sterke achteruitgang of het geheel verdwijnen van vele specifieke planten- en diersoorten en een toename van de meer algemene soorten.

Figuur 3.1.
Oppervlakte bos en natuur in Nederland (in 100 ha) van 1900 tot 2000 (Bron: CBS, 2006)



In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het ontsnipperingsbeleid dat in Nederland gevoerd wordt. Een korte omschrijving van de ontstaansgeschiedenis van dit beleid en hoe er gekomen is tot een integrale nota, het Meerjarenprogramma Ontsnippering.

3.2 Ontstaansgeschiedenis van het ontsnipperingsbeleid in Nederland

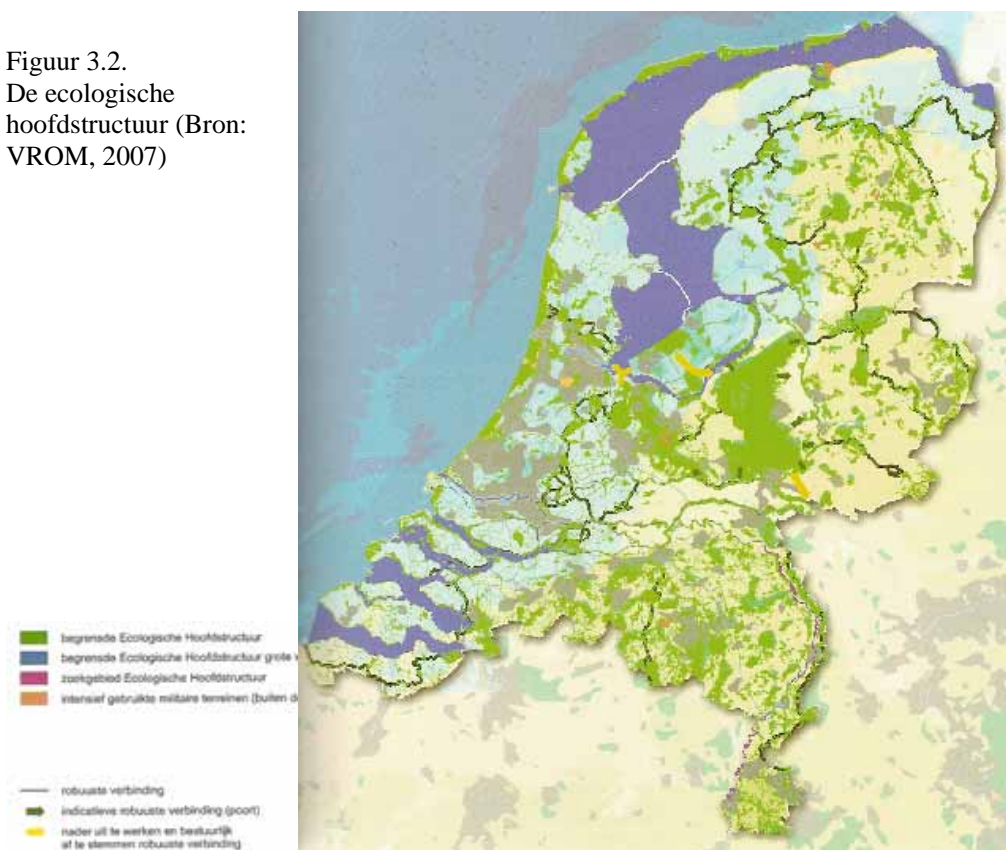
In 1966 werd de grondslag gelegd in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening om bepaalde gebieden met een bijzondere waarde te beschermen. Alleen beschermen en dan ook nog zonder duidelijke structuur in het proces van beschermen bleek niet genoeg om de Nederlandse natuur er weer enigszins boven op te helpen. Er moest vooral aandacht komen voor de versnipperingproblematiek. Door ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en infrastructuur zijn natuurgebieden versnipperd geraakt. Een offensieve en planmatige aanpak was gewenst.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond het idee van een ecologisch netwerk nadat kleinschalige ontsnipperende maatregelen genomen werden voor vooral de das en de otter. Daarnaast zijn er toen twee ecoducten aangelegd bij Terlet en Woeste Hoeve, die in eerste instantie vooral waren bedoeld voor rondtrekkende herten. Later blijkt dat wilde zwijnen, marters, reeën, dassen, maar ook amfibieën en reptielen gebruik maken van deze ecoducten. Het succes van deze maatregelen heeft bijgedragen aan draagvlak voor ideeën voor een ecologisch netwerk (Doets, 1994).

In 1987 vond binnen Rijkswaterstaat de eerste workshop over versnippering plaats (Van Bohemen, 1994). Langzamerhand begon het idee van ontsnippering vorm te krijgen. Een heus ontsnipperingsbeleid werd gepresenteerd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990) waarin een actief beleid werd aangekondigd om versnippering door de aanwezige infrastructuur terug te dringen (Sie, 1999). Op korte termijn gericht op het voorkomen van verdere versnippering en op lagere termijn op het terugdringen van de bestaande versnippering door mitigerende of compenserende maatregelen (Ministerie van V en W en Ministerie van VROM, 1990). Daarnaast kreeg de versnipperingproblematiek aandacht in het Natuurbeleidsplan van 1990 in de vorm van de ecologische hoofdstructuur (EHS), een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen.

Vanaf 1990 ging het realiseren van de EHS van start. Met de EHS worden natuurgebieden in Nederland vergroot en met elkaar verbonden tot een samenhangend netwerk. Binnen dat netwerk ontstaan dan zogenaamde netwerkpopulaties. Een netwerkpopulatie heeft waarde vanwege de verhoogde weerstand tegen negatieve invloeden van buitenaf en een grotere verspreidingscapaciteit. Verder zijn de verbindingen tussen gebieden gunstig voor de uitwisseling van dieren tussen populaties. Dat is goed voor de gezondheid van deze soorten. Concreet wordt ernaar gestreefd om in 2018 ongeveer 729.000 hectare aan EHS te hebben gerealiseerd. Daarbij komen nog de ruim zes miljoen hectare natte natuur: meren, rivieren, zeearmen en de Nederlandse delen van de Waddenzee en de Noordzee (Ministerie van LNV, 2006, Ministeries van V&W, LNV en VROM, 2004). Het belangrijkste doel van de ecologische hoofdstructuur is behoud en herstel van de biodiversiteit. Hij dient in 2018 gereed te zijn. “In 2018 is de EHS volledig ingericht, zijn de vereiste milieucondities gerealiseerd en is het duurzaam beheer van gebieden en soorten gewaarborgd.” (Ministerie van LNV, Natuur voor Mensen deel 2, 2000, p. 17)

Figuur 3.2.
De ecologische
hoofdstructuur (Bron:
VROM, 2007)



De EHS met zijn focus op uitbreiding en samenhang is een Nederlands instrument dat voldoet aan de internationale afspraken. Zoals de Ramsar-conventie, het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn en het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro (zie Box 1). Hiernaast is de EHS echter nog breder en dient het instrument ook nog andere specifiek Nederlandse doelen: uitbreiding, verbetering en verbinding van de Nederlandse natuur.

Box 1. De internationale afspraken van Nederland

De Ramsar-conventie (1971) verplicht alle deelnemende landen om het behoud van watervogels- en gebieden te bevorderen. Het verdrag van Bern (1979) heeft tot doel: het behouden van wilde dieren en planten en hun natuurlijke milieu in Europa door samenwerking tussen de verdragsluitende landen te bevorderen. Het verdrag van Bonn (1979) heeft als doel het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale samenwerking bij de bescherming van trekkende wilde diersoorten en het biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro. Het Biodiversiteitsverdrag heeft tot doel: het behouden van biologische diversiteit, het duurzaam gebruik ervan en eerlijke verdeling van de opbrengsten van het gebruik van natuurlijke en genetische hulpbronnen (Ministerie van V en W, 2003).

De Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur uitgebracht door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2000) zet het realiseren van de EHS met kracht voort. Daarnaast introduceert deze nota de 'robuuste verbindingen'. De Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, waarvan de inhoud een ruimtelijke vertaling heeft gekregen in de Nota Ruimte (2004) richt zich daarnaast op:

- Concrete maatregelen voor het opheffen van ecologische en recreatieve barrières door infrastructuur;
- Volwaardige inpassing van nieuwe wegen;
- Vergroting van de effectiviteit van ontsnipperende maatregelen.

De Nota Mobiliteit (2004) is de opvolger van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Ook deze nota is ruimtelijk vertaald in de Nota Ruimte.

3.3 Het Meerjarenprogramma Ontsnippering

Zowel het natuurbeleid als het verkeersbeleid is van groot belang voor ontsnippering. Het huidige ontsnipperingsbeleid is dan ook integraal en door de drie verantwoordelijke ministeries, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Het MJPO vormt het kader voor het ontsnipperingsbeleid voor de periode tot en met 2018. Met het MJPO is de doelstelling van het ontsnipperingsbeleid herzien en uitgebreid naar het spoor- en rijkswaterwegennet en de robuuste verbindingen. In het MJPO zijn de knelpunten en de te nemen maatregelen aan alle infrastructuur in samenhang met de omgeving geïnventariseerd met uiteindelijk doel:

In 2018 (de planningshorizon van de EHS) zijn de belangrijkste barrières voor de EHS (inclusief de robuuste verbindingen) opgeheven, voorzover veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen.

Het MJPO vormt in dit onderzoek de basis van evaluatie (zie ook hoofdstuk 1).

Hoofdstuk 4 Doorwerking

4.1 Inleiding

De vorm en inhoud van ieder planproces wordt in eerste instantie bepaald door de problematiek die daarin aan de orde komt, in combinatie met de randvoorwaarden waaronder het plaats moet vinden, de context. Maar er zijn nog andere factoren die het verloop van het planningproces bepalen. Deze factoren zijn vooral gekoppeld aan de betrokken actoren.

Bij de implementatie van het MJPO zijn veel actoren met verschillende achtergronden betrokken. De overheden op verschillende niveaus, maar ook de natuurbeheerders, boeren en instantie en bedrijven die een rol spelen in de ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied. Het MJPO is tot stand gebracht met medewerking van veel van deze actoren, maar leeft het begrip ‘ontsnippering’ ook echt bij de actoren? In dit hoofdstuk wordt een licht geworpen op de mate van doorwerking van het MJPO.

4.2 Begripsomschrijving

In het vorige hoofdstuk is in het kort de ontstaansgeschiedenis van het ontsnipperingsbeleid en het MJPO uit de doeken gedaan. Uit de duur van de ontstaansgeschiedenis blijkt dat voordat een idee, zoals in dit geval het idee dat de Nederlandse natuurbescherming moest worden verbeterd, vorm begint te krijgen, hier heel wat jaren overheen gaan. Na interne en externe discussies en onderzoek wordt het idee omgezet in Rijksbeleid. Daarna worden er concrete stappen ondernomen om het beleid gestalte te geven. In de uitwerking van beleid is het begrip doorwerking van het grootste belang. Het uiteindelijke doel van beleid is namelijk dat de denkbeelden van dit beleid worden meegenomen in de dagelijkse beslissingen. Dan is er sprake van doorwerking.

Een goede doorwerking is echter niet vanzelfsprekend. Tot de jaren vijftig werd verondersteld dat er een min of meer direct-oorzakelijk verband bestond tussen de resultaten van besluitvormingsprocessen en de na verloop van tijd waar te nemen effecten. Dit idee dat de maatschappij een volledig te bevatten statisch gegeven is waaraan op een functioneel-rationele manier en op hiërarchische wijze sturing kan worden gegeven, werd in de periode daarna langzaam verlaten. In de jaren tachtig had de planningspraktijk uiteindelijk laten zien dat verder investeringen in het ruimtelijke planstelsel de sturende werking ervan niet deed toenemen. Strategische besluiten blijken maar beperkt door te werken. De relatie mens en omgeving is verre van eenvoudig en moeilijk in wetmatigheden te vangen, te begrijpen, laat staan te sturen. Daarnaast zijn de mogelijkheden om door middel

van beleidsmatig ingrijpen wens en werkelijkheid op elkaar af te stemmen, beperkt gebleken. De aard van de beleidsinhoud en de beschikbare informatie, communicatie van de ene naar de andere actor, eigen interpretatie en het kennisniveau van de actoren, de mate van handelingsvrijheid en eigen verantwoordelijkheden beïnvloeden de mate van doorwerking (De Roo, 2001).

In het MJPO wordt ingespeeld op het feit dat strakke sturing niet impliciet leidt tot het gewenste resultaat. Het deel van het ontsnipperingsbeleid dat is gericht op het terugdringen van bestaande ontsnippering en gestalte heeft gekregen in het MJPO, is een plan waarin flexibiliteit is opgenomen. Tijdens de implementatie van het MJPO werken allerlei processen in op het plan. Het beleid wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd door de vele actoren met betrekking tot het MJPO en zij hebben verschillende zienswijzen en belangen ten aanzien van het MJPO. In de besluitvorming worden deze zienswijzen en belangen meegenomen, zodat er uiteindelijk verantwoorde beslissingen genomen kunnen worden. Het eigenlijke plan zoals dat in eerste instantie is opgesteld kan anders uit de bus komen dan van te voren is bedacht. In planning gaat het erom dat deze uitkomst van kwalitatief goede aard is. “Het gaat in planning niet primair om de ruimtelijke, wetenschappelijke of stedenbouwkundige kwaliteit van plannen, maar om de kwaliteit van de handelingen of concrete beslissingen die uiteindelijk gedaan of genomen worden. Doel van planning is om de kwaliteit te verbeteren.” (Korthals Altes, 1995 p.3). Van doorwerking is sprake wanneer het gedachtegoed van, in dit geval het ontsnipperingsbeleid en het MJPO, wordt meegenomen in die handelingen en concrete beslissingen.

4.3 Doorwerking bij publieke actoren

Om een idee te krijgen van de doorwerking van het MJPO wordt in eerste instantie gekeken naar de doorwerking van het rijksbeleid naar provincies en gemeenten. De mate van doorwerking van het MJPO naar rijk, provincies en gemeenten kan worden onderverdeeld in (de mate van) conformiteit, of wel het letterlijk overnemen van beleid of beleidsvoornemens, het gebruik (de beleidsintentie wordt vertaald) en communicatie (de beleidsboodschap wordt overgedragen aan derden) (Korthals Altes, 1995). Hieronder worden de verschillende overheden besproken. Wat van hen verwacht wordt naar aanleiding van het MJPO en wat zij zelf doen aan ontsnippering.

4.3.1 Het Rijk

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat het MJPO een integrale nota is, het is door verschillende departementen ondertekend. De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Verkeer en Waterstaat (V en W) dragen verantwoordelijkheid voor deze nota.

Het ministerie van V en W is een van de belangrijkste spelers binnen het MJPO, daar het verantwoordelijk is voor rijkswegen, rijkswaterwegen en het spoor. Al sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw neemt V en W maatregelen om de negatieve effecten van de rijksinfrastructuur te verminderen en heeft hiermee al veel ervaring op gedaan. Dit ministerie heeft dan ook het voortouw genomen bij de actualisering van het ontsnipperingsbeleid in het MJPO. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor het natuurbeleid en de openluchtrecreatie en daarmee voor de inhoudelijke basis van het ontsnipperingsbeleid. Dan is er nog het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit ministerie is een belangrijke speler door zijn verantwoordelijkheid voor het nationaal ruimtelijk beleid dat is gericht op het bewaren van onze landschappen en cultuurhistorische elementen en versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur, zoals de ecologische hoofdstructuur en de robuuste verbindingen.

Het Rijk speelt de rol van faciliterend orgaan. Het zorgt voor een goede basis voor de uitvoering van het MJPO. Dit bestaat uit een duidelijk uitgestippeld beleid met betrekking tot ontsnippering. Het beleid voor ontsnippering is vastgelegd in de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (LNV), Nota Ruimte (VROM) en de Nota Mobiliteit (V en W) die verwijst naar het integrale beleid voor ontsnippering van rijksinfrastructuur in het MJPO. Daarnaast stelt het Rijk financiële middelen ter beschikking voor het uitvoeren van het MJPO.

4.3.2 De Provincies

De regie over de uitvoering van de ecologische hoofdstructuur inclusief de robuuste verbindingen door begrenzing, verwerving en inrichting, is al in handen van de provincies. Het is niet vreemd dat de provincies nu ook de regie over de uitvoering van het MJPO op zich genomen hebben (Vreugdenhil en Ronden, 2005). De taak van de provincies bestaat in eerste instantie uit het programmeren van de ontsnippering. Het maken van een plan waarin locaties, omvang, inrichting en een kostenraming zijn aangegeven (Bekker, 2004). Hierbij draagt de provincie zorg voor een goede afstemming van ontsnipperende maatregelen met andere inrichtingsmaatregelen. Dit realiseert de provincie met behulp van communicatie met de andere actoren in het betreffende gebied. Door overleg en het sluiten van compromissen ontstaat draagvlak, een onmisbaar fenomeen voor het welslagen van een goede ontsnippering.

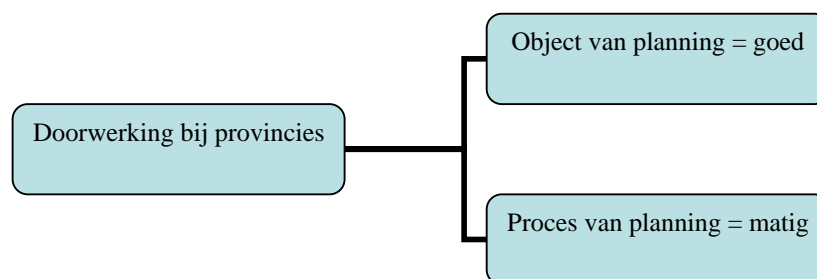
Wanneer de provincie tot een aanvaardbare programmering is gekomen dient zij dit in bij het Rijk. Dit gebeurt jaarlijks. Wanneer het Rijk dit plan goedkeurt gaan de provincies met de uitvoerders om de tafel. Dit zijn ProRail voor het spoorwegennet, de Dienst Landelijk Gebied (DLG) voor de robuuste verbindingen en Rijkswaterstaat (RWS) voor het hoofdwegennet en vaarwegennet. ProRail, DLG en

RWS zorgen voor de feitelijke aanleg van voorzieningen, meestal door projecten aan te besteden (Bekker en Stravers, 2005).

Hoewel op het eerste gezicht de rol van de provincies als ‘regisseur’ van de ontsnipperingsmaatregelen helder lijkt en een goede doorwerking van het rijksbeleid mogelijk zou moeten zijn, komen er verschillende geluiden vanuit de provincies die dit tegenspreken. Er is met zes medewerkers van de provincies Groningen, Drenthe, Gelderland, Zuid-Holland en Zeeland gesproken. De overige provincies zijn niet vertegenwoordigd in het onderzoek, daar de medewerkers van deze provincies niet te bereiken waren, of niet over voldoende tijd beschikten om aan het onderzoek mee te werken. Desondanks is een algemeen beeld geschetst van de beleving van de provincies met betrekking tot ontsnippering en het MJPO. De coördinatoren van de provincies met betrekking tot het MJPO staan met elkaar in contact waardoor zij konden aangeven wat er ook in andere provincies speelt.

Mevrouw J. Rijk-Vermue van de provincie Zeeland vertelde dat de provincies ‘een beetje’ werden overvallen door het Rijk met de opgelegde rol van regisseur over de uitvoering van het MJPO. Deze taak kwam naast het dagelijkse takenpakket, dus een extra druk op de tijd en doordat de processen die de provincies moeten doorlopen nog niet geheel helder zijn, kost het veel tijd. Mevrouw Rijk-Vermue zegt: “Uiteindelijk zal het misschien wel beter gaan, maar het is, op zijn zachtst gezegd, wennen”. Mevrouw B. van Berkel van de provincie Groningen noemt de moeilijkheid met betrekking tot de financiën. “De provincie moet de regie voeren, maar heeft weinig zeggenschap over de geldstromen”. Hierbij wordt vooral verwezen naar het geld van Verkeer en Waterstaat. Voor de verdeling van het geld van LNV voor de robuuste verbindingen wordt veelal gewerkt met de Investeringsbudget Landelijk Gebied-constructie (ILG-constructie). Deze werkwijze gaat officieel in 2007 van start. Op basis van bepaalde afspraken tussen het Rijk en iedere provincie, krijgen de provincies de beschikking over één ILG-budget. Een budget voor het realiseren van alle gebiedsgerichte rijksdoeleinden. De ILG-financiering wordt uitgespreid over zeven jaar, het ILG-geld is dus niet per jaar gebonden aan afzonderlijke doelen. Hierdoor is er meer ruimte om het geld goed te besteden en hebben de provincies duidelijker een rol voor ogen. Het geld van V en W wordt voor concrete doelen beschikbaar gesteld en gaat vaak meteen naar de uitvoerders bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. Welke rol hier precies voor de provincies is weggelegd is onduidelijk, noemt ook de heer Kooijman van de provincie Zuid-Holland naar aanleiding van een bijeenkomst van de coördinatoren van de verschillende provincies in januari van het jaar 2006. Het gedachtegoed met betrekking tot het begrip ‘ontsnippering’ is sinds het verschijnen van het MJPO omarmd door de provincies. Vooralsnog blijft het probleem bij een aantal provincies bestaan, het gedachtegoed goed vorm te geven in de praktijk.

Figuur 4.1.
Schematische weergave van de doorwerking van het object en het proces van planning bij provincies.



De regie over de uitvoering van het MJPO blijkt bij de provincies nog niet over rozen te gaan. Dit heeft zijn weerslag op het effectief ontsnipperen. Sommige provincies worden afwachtend in hun acties, waar ze al heel wat dierenleed hadden kunnen voorkomen. Soms is wel actie ondernomen, maar is er te weinig gecommuniceerd waardoor een aangelegde voorziening zijn functionaliteit verliest, door andere ruimtelijke ontwikkelingen in het betreffende gebied. De provincies hebben een belangrijke rol gekregen binnen het MJPO en deze dient helder te zijn bij alle provincies. Met nadruk op 'alle' omdat er ook provincies zijn waar de regie van het ontsnipperen prima verloopt. De provincie Gelderland ziet juist veel voordelen in het feit dat ze de regisseur is geworden over de uitvoering van het MJPO. Deze provincie heeft al veel ervaring als regisseur in het gebiedsbeleid en merkt steeds weer dat een integrale aanpak van knelpunten in samenwerking met partners in de streek leidt tot succesvolle oplossingen. Nu neemt Gelderland ontsnipperende maatregelen aan de rijksinfrastructuur gewoon in deze werkwijze mee. Een bijkomend voordeel is dat er een betere afstemming kan plaatsvinden tussen ontsnipperingsmaatregelen aan rijksinfrastructuur met ontsnipperende- en verkeersregulerende maatregelen voor de provinciale wegen. Waar mogelijk kan zelfs gewerkt worden met één samenhangend pakket van maatregelen aan zowel rijkswegen, spoorlijnen als provinciale wegen (Vreugdenhil en Rondan, 2005). Ook andere provincies zijn enthousiast over hun relatief nieuwe rol. Zo werd bijvoorbeeld de samenwerking als positief punt genoemd. Het vele overleg dat plaatsvindt tussen de verschillende actoren in het zogeheten Provinciale Platform werkt positief. Zo worden actoren betrokken en zullen zij zich ook eens achter de oren krabben met betrekking tot het onderwerp ontsnippering.

4.3.3 De Gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het ontsnipperingsbeleid op lokaal niveau. Dit niveau is van groot belang om een goed gebiedsgericht beleid te kunnen voeren. Vooral de grotere gemeenten hebben een brede ervaring met het aankopen van grond, het ontwikkelen van gebieden en het realiseren van projecten en staan ze dicht bij de private partijen (Bakker et al, 2005). Dit geeft grote voordelen bij de uitvoering van het MJPO.

Er is met zes medewerkers van verschillende gemeenten gesproken over hun rol met betrekking tot ontsnippering en het MJPO. Naast de informatie verkregen uit deze gehouden interviews, werd ook een beeld gevormd van de beleving van gemeenten aan de hand van de gehouden interviews met medewerkers van Rijkswaterstaat, de provincies en de Dienst Landelijk Gebied. Er is getracht algemene informatie te verzamelen over de rol en de beleving van gemeenten met betrekking tot ontsnippering via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), zij konden echter niet bijdragen aan het onderzoek.

Wat de verantwoordelijkheden met betrekking tot het MJPO precies inhouden blijkt voor sommige gemeenten (nog) niet helder. Er bestaat bij gemeenten zelfs onwetendheid met betrekking tot het begrip ontsnippering. Maar er is ook een aantal gemeenten dat al wel ervaring heeft opgedaan met haar taak.

De heer B. Dekker van de gemeente Rijssen-Holten heeft een informele rolopvatting met betrekking tot de taak van de gemeente binnen het MJPO. Hij noemt het facilitair. Hiermee bedoelt hij dat wanneer een ontsnipperende maatregel, zoals een faunavoorziening, is aangelegd de gemeente maatregelen treft zodat de functionaliteit van een dergelijke faunavoorziening wordt vergroot. Bijvoorbeeld door een weg in de buurt van een voorziening tot 30-kilometer zone te maken, zodat er minder overlast is. Maar ook, zoals bij deze gemeente is gedaan, kan een natuurgebied dat in de buurt van een faunavoorziening ligt aangepast worden, zodat het beter aansluit bij de voorziening. De gemeente Rijssen-Holten heeft een bosbeheerplan gemaakt van het bos dat om een ecoduct ligt zodat dit goed aansluit bij het beheer dat Staatsbosbeheer voert op het ecoduct. Door deze samenwerking wordt de functionaliteit van het ecoduct vergroot.

De ene gemeente doet niets aan het ontsnipperingsbeleid, de andere juist heel veel. Deze verschillen zijn er doordat niet elke gemeente met versnippering te maken heeft, maar ook doordat de rol die het Rijk voor de gemeenten in gedachten heeft niet goed is geformuleerd. In het MJPO staat in één zin geschreven wat de rol van de gemeenten is. “Gemeenten zijn verantwoordelijk voor genoemde beleidsterreinen (beleid met betrekking tot de verkeersinfrastructuur, natuurbeleid, beleid voor openluchtrecreatie en het ruimtelijk beleid) op lokaal niveau.” (Ministeries van V en W, LNV en VROM, 2004 p. 14) Deze onduidelijkheid met betrekking tot de rol van de gemeenten hoeft niet altijd een probleem te zijn. Sommige gemeenten hebben een eigen rolopvatting en gaan aan de slag, zoals de gemeente Rijssen-Holten, maar andere gemeenten zijn afwachtend terwijl ze juist zouden kunnen bijdragen aan een goede ontsnippering. Het Rijk kan duidelijker aangeven hoe de gemeenten kunnen bijdragen aan een goede ontsnippering. Gemeenten kunnen ondersteuning bieden, adviseren over het betreffende gebied, het proces van vergunningverstrekking zo soepel mogelijk laten verlopen en de interactie tussen de private partijen ondersteunen. In veel gevallen zou het rijksbeleid met betrek-

king tot ontsnippering beter kunnen doorwerken naar de lagere overheden, zoals de gemeenten.

4.3.4 De Waterschappen

Net als gemeenten en provincies zijn ook de waterschappen volwaardige overheidslichamen. Een belangrijk verschil is dat de taak van de waterschappen altijd uitsluitend van waterstaatkundige aard is. De taken van de waterschappen omvatten:

- zorg voor de waterkering;
- zorg voor de waterkwaliteit;
- zorg voor de waterkwantiteit.

Een aantal waterschappen is nog belast met de zorg voor landwegen of vaarwegen. De waterschappen hebben geen specifieke verantwoordelijkheden binnen het MJPO, maar het zijn wel belangrijke actoren die vroegtijdig betrokken dienen te worden zodat ze kunnen informeren en adviseren over waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke projecten.

4.4 Doorwerking bij private actoren

Naast de verschillende overheden is er ook een aantal private partijen die betrokken zijn bij het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Dit omdat het MJPO voorziet in een gebiedsgerichte aanpak, waarbij samenwerking met partijen uit de streek belangrijk is. Samenwerking is niet alleen nodig vanwege de samenhang van gebieden en de noodzaak om verschillende belangen en projecten in een gebied op elkaar af te stemmen, samenwerking is ook nodig omdat de planvorming baat heeft bij de confrontatie van uiteenlopende opvattingen en invalshoeken (Ministeries van V en W, LNV en VROM, 2004). Daarnaast wordt draagvlak gecreëerd door overleg te hebben met partijen uit de regio. Partijen als planontwikkelaars, maar ook natuurbeheerders en boeren. Maar ook actoren die in eerste instantie misschien niet zo voor de hand liggen, zoals ontwikkelaars van bedrijventerreinen of woningbouwprojecten. Soms kunnen die een bijdrage leveren aan ontsnippering. Deze private actoren zijn echter nooit direct verantwoordelijk en blijven hun onafhankelijkheid behouden.

De mate van doorwerking van beleid naar de private actoren is afhankelijk van de regio waar de actoren zich bevinden. In regio's waar weinig natuur aanwezig is, is de bekendheid met het begrip 'ontsnippering' minder, simpelweg omdat men er minder mee te maken heeft. In andere regio's is de bekendheid met ontsnippering juist zo ver gevorderd dat er gesproken kan worden van een planningdoctrine. "Een planningdoctrine is een geheel van samenhangende en duurzame denkbepelden van een planningsobject over de ruimtelijke orde in een gebied, de ruimtelijke ontwikkelingen van dit gebied en hoe beide zaken moeten worden aangepakt." (Korthals Altes, 1995 p.3)

Van de provincie Gelderland kan gezegd worden dat daar redelijk sprake is van een planningdoctrine met betrekking tot ontsnippering. Deze provincie was één van de eersten die aandacht ging besteden aan ontsnippering. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werden hier de eerste twee ecoducten van Nederland aangelegd. Door middel van monitoring werd duidelijk dat deze ecoducten door meer diersoorten gebruikt werden dan van te voren was aangenomen.

Figuur 4.2.
Reeënsporen
duiden op gebruik.
(Bron: DWW, 2006)



Door dit succesverhaal kwam er meer aandacht voor ontsnippering, met name binnen de provincie zelf. Het proces van bekendheid met ontsnippering heeft in Gelderland wel vijftien tot twintig jaar geduurd, maar nu kan er wel van een planningdoctrine gesproken worden. Er bestaat een bestuurlijk draagvlak voor ontsnippering en ook bij de private actoren leeft het. Wanneer ondernemers bezig zijn met een project met een ruimtelijke inslag, wordt er ook informatie ingewonnen of er maatregelen voor de flora en de fauna getroffen moeten worden (Stegehuis, interview 2006). De dagelijkse beslissingen over concrete ingrepen in de ruimtelijke omgeving en de gedachtevorming in de planningsgemeenschap over de meest gewenste ruimtelijke ontwikkelingen lopen grotendeels parallel.

Hoofdstuk 5 Interactie van actoren bij de implementatie van het MJPO

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat sinds de jaren vijftig het idee dat door middel van strakke sturing in de besluitvorming de gewenste resultaten werden bereikt, langzaam losgelaten. Ruimtelijke investeringen moeten niet worden gezien als uitvloeisel van een plan dat door een overheidsorganisatie is opgesteld. Het is een resultaat van complexe besluitvorming waarbij verschillende actoren met eigen plannen en middelen proberen hun belangen te behartigen. In dit hoofdstuk wordt deze complexe besluitvorming met betrekking tot de implementatie van het MJPO bekeken en wordt nader ingegaan op de interactie tussen actoren. Deze interactie wordt verduidelijkt door te kijken naar de interactie tussen actoren die betrokken waren bij de aanleg van twee grote fysieke ontsnipperingsmaatregelen, namelijk het Harm van de Veen-ecoduct en het ecoduct De Borkeld.



Figuur 5.1.
Topografische kaart
van midden-Nederland
met de beide onderzochte
ecoducten
(Bron: Wolters-Noordhoff,
2001)

5.2 Besluitvorming en interactie

Kort gezegd wordt onder besluitvorming verstaan: het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een besluit. Teisman (1992) noemt drie perspectieven om naar de organisatie van besluitvorming te kijken.

- Het unicentrisch perspectief.

Bij dit perspectief wordt ervan uitgegaan dat er één centrale eenheid is, die maatschappelijke problemen definieert en het besluit neemt

hoe deze aan te pakken. Deze eenheid heeft een bovengeschikte rol in de samenleving en kan haar wil met dwang opleggen.

- Het multicentrisch perspectief.

Dit perspectief gaat ervan uit dat de beslissingen van lokale actoren, zonder centrale interventies, leiden tot optimale situaties door de ‘invisible hand’ van het marktmechanisme.

- Het pluricentrisch perspectief.

Tegenover de veronderstelling van autonomie van enerzijds één centrale eenheid en anderzijds de lokale actoren, wordt in het pluricentrisch perspectief uitgegaan van een vervlechting van centrale en lokale eenheden. Beleid komt niet tot stand door dwang of via het marktmechanisme maar door interactie tussen diverse partijen.

In deze studie wordt gekeken naar de implementatie van het ontsnipperingsbeleid via het MJPO en de besluitvormingsprocessen die ermee gemoeid zijn vanuit de pluricentrische benadering. De Rijksoverheid voert wel beleid zoals in het MJPO staat beschreven, maar, zoals Witteveen (1995): “Degene op wie de sturing zich richt zitten niet als marionetten aan een touwtje: ze hebben een eigen wil, een eigen beleidsvrijheid.” (Teisman, 1992).

Er kunnen verschillende redenen worden aangevoerd om als initiatiefnemer actoren te betrekken in het planproces. Vervlechting tussen de verschillende actoren kan plaatsvinden als organisaties beperkte mogelijkheden hebben om hun doelen te verwezenlijken en daarom onmisbare middelen, waar anderen over beschikken, in de wacht proberen te slepen. Ook vindt vervlechting plaats doordat door interactie met anderen ambitieuzere doelen bereikt kunnen worden. Naarmate meerdere actoren bij het planproces betrokken zijn wordt de besluitvorming complexer.

Teisman (1992) onderscheidt verschillende interactietypen. Wanneer de intensiteit van interactie als maatstaf genomen wordt kan er sprake zijn van interactie op basis van wederzijdse aanpassing, gezamenlijke besluitvorming en gedelegeerde besluitvorming.

Wederzijdse aanpassing is de lichtste vorm van interactie. De nadruk ligt op communicatie en kennis nemen van elkaars standpunten. “Het is een proces, waarbij organisaties communiceren met andere organisaties om op basis daarvan zelf te besluiten tot strategieaanpassing ... De aanpassing van het organisatiegedrag vindt plaats op basis van waargenomen veranderingen bij de andere organisatie.” Teisman, 1992 p.56).

Gezamenlijke besluitvorming is een interactietype waarbij actoren zich vastleggen. Door arrangementen te ontwikkelen leggen actoren vast waar ze zich wederzijds aan houden. Gezamenlijke besluitvorming ligt voor de hand bij die vormen van wederzijdse afhankelijkheid, waarbij de output van de ene actor dient als input voor de andere. Hoewel de regels bij gezamenlijke besluitvorming het gevolg zijn van onderhandelingen, worden ze na enige tijd formeel.

Gedelegeerde besluitvorming is de meest intensieve vorm van interactie. In dit interactietype wordt door de partijen die met elkaar interacteren gezamenlijk een nieuw orgaan opgericht. Dit ligt voor de hand als de outputs van verschillende partijen de inputs van de anderen beïnvloeden en vice versa.

Aan de hand van voorgaande zal het planningproces van twee concrete projecten onder de loep worden genomen, waarbij de nadruk wordt gelegd op de interactie tussen de verschillende actoren die bij het proces waren betrokken.

5.3 Het Harm van de Veen-ecoduct

Om de oude rijksweg Amersfoort-Apeldoorn te ontlasten van het groeiende snelverkeer, werd begin jaren zeventig de A1 aangelegd dwars door het natuurgebied de Hoge Veluwe. De A1 is een autosnelweg met 2x2 rijstroken met aan weerszijden twee meter hoge wildkerende rasters. Voor grondgebonden dieren is de A1 een onneembare barrière die uitwisseling van dierpopsaties tussen de noord en zuid Veluwe volledig blokkeert. Om de barrièrewerking van deze snelweg ter hoogte van Kootwijk op te heffen is het plan ontstaan voor een ecoduct.

In het ontsnipperingsbeleid is het zo geregeld dat de veroorzaker van ontsnippering moet zorgen dat er mitigerende (verzachtende) maatregelen genomen worden en anders moet er compensatie plaatsvinden. De aanleg van een ecoduct is een voorbeeld van een mitigerende maatregel. In Nederland is Rijkswaterstaat (RWS) de verantwoordelijke instantie voor alle rijkswegen. Zij is in dit geval de veroorzaker van de versnippering en dus de verantwoordelijke instantie om daar iets aan te doen. RWS heeft het initiatief genomen voor de aanleg van een ecoduct bij Kootwijk en heeft de financiering voor 100% op zich genomen. Om de inbreng van benodigde middelen te realiseren was RWS genoodzaakt andere actoren bij het proces van de aanleg van het ecoduct te betrekken. In eerste instantie werden die actoren betrokken die konden helpen bij het vinden van een geschikte locatie voor het ecoduct. Zoals de provincie Gelderland, de gemeente Apeldoorn, de Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer heeft vooral terreinkennis en ecologische kennis ingebracht om een geschikte locatie te kunnen kiezen. Daarnaast sprak Staatsbosbeheer zijn duidelijke voorkeur uit om het ecoduct in de boswachterij Kootwijk aan te leggen, omdat het daar de grond in bezit heeft (Klein Lebbink, interview 2007). Rijkswaterstaat zelf wilde liever dat het ecoduct zou komen bij het grote natuurgebied Kronenmijn. De heer H. Scholma van RWS vertelde dat er overleg heeft plaatsgevonden met de terreinbeheerders van Kronenmijn, maar dat deze beheerders het gebied dat geheel omrasterd is graag zo wilden houden. Zo kunnen ze gemakkelijker de wildstand in de gaten houden en kunnen ze zelf bepalen waar mensen wel kunnen komen en waar niet. Rijkswaterstaat

respecteerde dit en er werd verder geen oordeel over uitgesproken. Na verder overleg tussen de verschillende actoren en kennisname van elkaars standpunten heeft Rijkswaterstaat besloten om het ecoduct te plaatsen waar het nu ligt, vlakbij Kootwijk. Op deze plaats loopt een oude trekroute van het wild. Een praktisch voorbeeld was bovendien dat de snelweg hier verzonken in het landschap ligt. Daardoor hoefde er geen hoge, onnatuurlijke dam voor de oversteek plaats gemaakt te worden. Staatsbosbeheer had de grond hier al in bezit dus de grondverwerving leverde ook geen problemen op (Scholma, interview 2007). De vorm van interactie die heeft plaatsgevonden om een geschikte locatie te vinden, kan worden aangeduid als 'wederzijdse aanpassing'. Door middel van communicatie over en weer tussen de actoren heeft Rijkswaterstaat kunnen inventariseren wat de pijnpunten waren in haar voorstellen. Door deze punten mee te nemen heeft RWS uiteindelijk een locatie gekozen die breed gedragen werd.

Om de actoren te betrekken die geen directe binding hebben met het ecoduct, heeft Rijkswaterstaat een voorlichtingsavond georganiseerd. Hier werden de aangrenzende gemeente Barneveld, particulieren die in de buurt wonen, landgoedeigenaren in de omgeving en Prorail uitgenodigd om hen op de hoogte te brengen van wat er stond te gebeuren in de boswachterij Kootwijk. Op deze bijeenkomst werden geen grote bezwaren naar voren gebracht.

De heer G. Blankenaar van de gemeente Apeldoorn verklaart dat het niet zo gek is dat er niet veel weerstand was bij de actoren om het ecoduct bij Kootwijk aan te leggen. Het ecoduct kwam te liggen in een omgeving met zeer weinig bebouwing. Om het ecoduct aan te kunnen leggen was er een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig volgens artikel 19 lid 1 Wet Ruimtelijke Ordening procedure. De Burgemeester en Wethouders kunnen door middel van die procedure vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan mits er geen bezwaar wordt ingediend van actoren in de omgeving en mits de Provincie een verklaring van geen bezwaar verleent. Doordat Rijkswaterstaat al vroeg in het proces de directe actoren betrokken heeft en later ook de indirecte actoren heeft betrokken, werd er door niemand bezwaar ingediend en kon de artikel 19 lid 1 WRO procedure versneld worden afgerond. Hieruit blijkt maar weer hoe belangrijk een goede interactie tussen de actoren is in een planningproces.

Maar met de besluitvorming met betrekking tot de locatie van het aan te leggen bouwwerk is het planningsproces nog niet ten einde. Hoe moest het verder toen het ecoduct in 1998 werd geopend? Daar het ecoduct kwam te liggen op terrein van Staatsbosbeheer, is het beheer van de natuur op het ecoduct bij hen komen te liggen. Om duidelijkheid te creëren over de verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer met betrekking tot het ecoduct is een beheersovereenkomst opgesteld. Hierin staat precies wat er van Rijkswaterstaat wordt verwacht ten aanzien van de constructie van het ecoduct en wat er van Staatsbosbeheer wordt verwacht ten aanzien van de natuur op

het ecoduct (Scholma, interview 2007). Deze vorm van interactie tussen Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer kan worden aangeduid als een interactie op basis van gezamenlijke besluitvorming.

Figuur 5.2:
Het Harm van de
Veen-ecoduct
(Bron: Zwarts en Jansen
architecten, 2002)



Om de functionaliteit van het Harm van de Veen-ecoduct nog te vergroten hebben de provincie Gelderland en de gemeente Apeldoorn flankerend beleid gevoerd. Zo heeft de gemeente Apeldoorn de snelheid op de gemeentelijke wegen in dit gebied onlangs teruggebracht naar 60 km/ per uur, dit draagt bij aan de rust voor overstekende dieren en de verkeersveiligheid van weggebruikers (Blankenaar, interview 2007). De provincie Gelderland voert flankerend beleid op haar provinciale wegen, zodat de dieren die de A1 hebben weten over te steken niet meteen in gevaar komen op deze wegen. Zo vertelt de heer Van Zandbrink van de provincie dat niet ver van het ecoduct een faunatunnel onder de provinciale weg is aangelegd. Daarnaast wordt er gewerkt met reflectieplaatjes langs de wegen als ondersteunende maatregel.

Uit de gehouden interviews met medewerkers van de gemeente Apeldoorn, de provincie Gelderland, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat, die destijds betrokken waren bij het proces van de aanleg van het Harm van de Veen-ecoduct, komt naar voren dat zij tevreden waren over de hele procesgang en vooral ook met het resultaat. Wildbeheerder van Staatsbosbeheer de heer Snel vindt dat het niet beter had gekund.

5.4 Ecoduct De Borkeld

De snelweg A1 vormt niet alleen bij de Hoge Veluwe een barrière, ook de natuurgebieden bij Rijssen worden door de A1 doorsneden. Een verbinding tussen deze gebieden is belangrijk voor de relatie tussen bos- en natuurgebieden in Zuid-Twente en de Sallandse Heuvel-

rug. Er zijn tussen Deventer en de Twentse stedenband al diverse maatregelen genomen om de leefgebieden van flora en fauna aan weerszijden van de A1 met elkaar te verbinden. De rijksweg is onder andere voorzien van tunnels voor kleinwild, looprichels in watervoevende duikers en rasters. Maar deze faunavoorzieningen waren nog niet voldoende. Een ecoduct is een maatregel om een meer robuuste verbinding te creëren. Daarom is ervoor gekozen een ecoduct aan te leggen ten zuiden van Rijssen.

De procesgang van de aanleg van ecoduct De Borkeld is grotendeels vergelijkbaar met de procesgang van de aanleg van het Harm van de Veen-ecoduct. Ook in dit geval was Rijkswaterstaat de initiatiefnemer. Voor informatie over het gebied waar het ecoduct ongeveer zou komen was RWS afhankelijk van verscheidene instanties die in dat gebied actief zijn. Onder andere Staatsbosbeheer, Natuur en Landschap en IVN (Vereniging voor natuur- en milieueducatie). Het IVN heeft vooral gebiedskennis en ecologische kennis ingebracht, zoals informatie over de flora, fauna en de bodemgesteldheid. Met de opgedane kennis en in overleg met de provincie Overijssel en de gemeenten Rijssen-Holten en Hof van Twente is de meest geschikte locatie gezocht voor het ecoduct. Dit bleek ten zuiden van Rijssen te zijn omdat hier de A1 een flinke barrière vormt in een belangrijk leef- en migratiegebied. Doordat de rijksweg hier verdiept ligt kon het ecoduct ook nog eens gemakkelijker en tegen minder kosten worden aangelegd. Voordat het ecoduct aangelegd ging worden is er eerst overleg geweest met particulieren in de buurt van het ecoduct. Zo was het plan van Rijkswaterstaat om de Singelweg, die pal langs de noordzijde van de A1 liep, te verplaatsen en direct ter hoogte van het ecoduct deze weg half te verharden. De bedoeling was dat het verkeer rustiger zou gaan rijden wanneer deze weg half verhard zou zijn. Omwonenden die dagelijks gebruik maakten van deze weg, een agrariër en een loonwerker, hebben bezwaar aangetekend tegen dit plan. Rijkswaterstaat is toen in overleg gegaan met deze mensen en samen kwamen ze er uit. Rijkswaterstaat heeft deze weg inderdaad verlegd maar wel volledig geasfalteerd om de agrariër en de loonwerker tegemoet te komen. Er is wel een aantal maatregelen genomen om de snelheid van het verkeer te beperken. Zo is de weg een 30-kilometer zone geworden en zijn er drempels aangelegd. Een andere particulier waar Rijkswaterstaat mee om de tafel is gaan zitten voordat er daadwerkelijk met de aanleg begonnen kon worden, is de eigenaar van de klein natuurcamping De Hoch. Deze camping lag vlakbij de plek waar het ecoduct zou komen te liggen en zou een verstorende werking kunnen hebben op de dieren die van het ecoduct gebruik willen maken. Na overleg tussen de campingeigenaar en Rijkswaterstaat, is de eigenaar tegen financiële vergoeding vertrokken. Nu stond niets de aanleg van ecoduct De Borkeld nog in de weg.

Toen het ecoduct eenmaal was aangelegd in 2004 heeft Staatsbosbeheer het natuurbeheer van het ecoduct op zich genomen. Deze instantie beheert ook het natuurgebied De Borkeld aan de zuidzijde van de

rijksweg. Net zoals bij het Harm van de Veen-ecoduct is ook bij ecoduct De Borkeld een beheersovereenkomst opgesteld tussen Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer (zie bijlage). De heer A. Rouwhof van Staatsbosbeheer vertelt dat Staatsbosbeheer vanaf het begin goed betrokken is geweest bij de procesgang van de aanleg van het ecoduct. Dit heeft Staatsbosbeheer als zeer prettig ervaren. Hijzelf, als groenbeheerder van het ecoduct toen het eenmaal af was, had wel graag iets eerder betrokken willen worden. Gelukkig heeft het in zijn geval niet veel uitgemaakt voor de binding die hij heeft met het ecoduct. “Ik ga zeker twee a drie keer per maand bij/ op het ecoduct kijken.” Al met al is de heer Rouwhof erg tevreden over het ecoduct De Borkeld.

Figuur 5.3.
Ecoduct de Borkeld
(Bron: Haverkort, 2005)



De gemeenten en provincie hebben ook in het geval van ecoduct De Borkeld duidelijk flankerend beleid gevoerd. Zo vertelt de heer B. Dekker van de gemeente Rijssen-Holten dat een gemeenteweg in de buurt van het ecoduct een 30-kilometer zone is geworden, zodat er minder overlast is voor de fauna. Daarnaast heeft de gemeente Hof van Twente een aantal regels opgesteld met betrekking tot brom/autoverkeer om de verstoring tot een minimum te beperken. De gemeente Rijssen-Holten die het natuurgebied ten noorden van de rijksweg in bezit heeft, heeft in samenwerking met Staatsbosbeheer een bosbeheerplan opgesteld, zodat het beheer van het natuurterrein van de gemeente goed aansluit op het natuurbeheer van het ecoduct door Staatsbosbeheer. Door goede interactie kan samen veel bereikt worden.

De procesgang van de aanleg van het ecoduct is net als bij het Harm van de Veen-ecoduct soepel verlopen. De noodzaak van de aanleg van een ecoduct was hoog. Rijkswaterstaat heeft door middel van goed overleg met actoren in het gebied, de actoren kunnen overtuigen van die noodzaak. Daarom waren er weinig problemen en is de procesgang effectief verlopen. De heer B. Stegehuis van RWS Oost-

Nederland verklaart dat hij tevreden is over de procesgang van de aanleg. Hij heeft het allemaal als positief ervaren. “En ook het resultaat mag er zeker zijn.

Hoofdstuk 6 Waarborging van de functionaliteit van faunavoorzieningen

6.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken is aandacht besteed aan de procesgang bij de totstandkoming van fysieke ontsnipperende maatregelen. In hoofdstuk vier kwam de doorwerking van het ontsnipperingsbeleid in het MJPO aan bod, terwijl in hoofdstuk vijf vooral naar de interactie tussen actoren die betrokken zijn bij de aanleg van faunavoorzieningen gekeken werd. Maar als een faunavoorziening eenmaal is aangelegd, blijft deze dan wel onder de aandacht van actoren in de omgeving van de voorziening? In dit hoofdstuk staat de waarborging van de functionaliteit van aangelegde fysieke ontsnipperende maatregelen centraal.

6.2 Natuurbescherming in Nederland

In veel gevallen worden faunavoorzieningen gerealiseerd in gebieden waar natuur de hoofdfunctie is. Natuur wordt in Nederland beschermd vanuit twee invalshoeken. De bescherming van natuur op basis van wettelijke grondslag en de bescherming op planologische grondslag. De bescherming van natuur op basis van wettelijke grondslag vindt plaats via twee regimes. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen het soortenbeschermingsregime en het gebiedsbeschermingsregime. Het soortenbeschermingsregime is verankerd in de Flora- en faunawet van 2002. Deze wet behelst de bescherming van in Nederland in het wild voorkomende en bijzonder geachte planten- en diersoorten en (voor zover het kleine gebied betreft) ook hun habitats. Het gebiedsbeschermingsregime is verankerd in de Natuurbeschermingswet van 1998. Deze wet regelt de bescherming van voor natuur waardevolle gebieden (VROM, 2006).

De Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet spelen een belangrijke rol in de besluitvorming rond (infrastructuur)projecten. Natuur dient een belangrijk onderdeel te zijn in de ruimtelijke afweging bij het kiezen van een geschikte locatie. Daarnaast stelt deze wetgeving het nemen van mitigerende en compenserende maatregelen bij nieuwbouwprojecten verplicht. Wanneer het voortbestaan van bepaalde soorten bedreigd wordt door het al aanwezig zijn van barrières binnen hun beschermde leefgebied, kan het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet ook een directe aanleiding zijn voor het uitvoeren van ontsnipperende maatregelen (V en W, 2005).

De bescherming van natuur op basis van planologische grondslag heeft betrekking op de Ecologische hoofdstructuur (EHS). De EHS zelf is vastgelegd in het natuurbeleidsplan van 1990 en voortgezet en

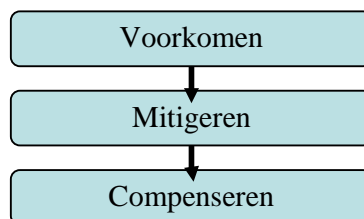
uitgebreid met robuuste verbindingen in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (LNV, 2000). Deze EHS wordt planologisch veilig gesteld via de Wet op de Ruimtelijk Ordening: ten eerste in Planologische Kernbeslissingen (rijksniveau) door middel van het vastleggen van de beschermingsbepalingen (het ‘nee, tenzij beginsel’ en het ‘compensatiebeginsel’) en vaststellen van de bruto-EHS. Ten tweede in Streekplannen (provinciaalniveau) door middel van het vaststellen en begrenzen van de netto-EHS en het opnemen van de beschermingsbepalingen in provinciaal beleid. En ten derde op gemeentelijk niveau waarin bestemmingsplannen voorzien in het adequaat begrenzen, bestemmen en beschermen van de netto-EHS.

Plannen die tot significante aantasting van de EHS zouden kunnen leiden zijn bijvoorbeeld:

- Nieuwbouw woningen/ bedrijven;
- Aanleg nieuwe infrastructuur;
- Nieuwvesting van landbouwbedrijven;
- Nieuwe voorzieningen voor grootschalige recreatie;
- Aanleg/ uitbreiding van afvalstortplaatsen;
- Oprichting windturbines.

De Beschermingsbepalingen van de EHS bestaan uit het ‘Nee, tenzij beginsel’ en het ‘compensatiebeginsel’. Het ‘Nee, tenzij beginsel’ houdt in dat in beginsel alle handelingen die schadelijk zijn ten aanzien van beschermde planten en dieren verboden zijn. Er kan een ontheffing van de verbodsbepalingen worden aangevraagd wanneer er geen significante aantasting van flora en fauna plaatsvindt, wanneer er sprake is van een groot maatschappelijk belang en wanneer er geen alternatieven mogelijk zijn. Als een ontheffing van de verbodsbepalingen wordt toegekend geldt het compensatiebeginsel. Blijkt voorkomen niet mogelijk, dan zullen er mitigerende maatregelen moeten plaatsvinden. Alleen wanneer ook de ze maatregelen onvoldoende oplossing bieden, is compensatie nodig

Figuur 6.1.
Schematische weergave
van het voorkomen,
mitigeren en compenseren.
(Bron: Ministerie van
V en W, 2005)



6.3 Bescherming van de functionaliteit van faunavoorzieningen tegen ruimtelijke ontwikkelingen

Uit voorgaande blijkt dat de natuur in Nederland goed beschermd wordt op basis van wettelijke grondslag en planologische grondslag. Ook de functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen die aangelegd zijn, maar ook die nog aangelegd gaan worden zijn op deze manier beschermd. Zo liggen het ecoduct De Borkeld en het Harm van de Veen-ecoduct beiden in de EHS. Er kunnen dus geen ruimtelijke ontwikkeling plaatsvinden die de functionaliteit van de ecoducten zou doen afnemen, tenzij er sprake is van groot maatschappelijk belang en er geen alternatieven mogelijk zijn.

Grote faunavoorzieningen zoals de genoemde ecoducten zullen dus niet snel hun functionaliteit verliezen. Doordat het grote bouwwerken zijn, zijn ze opgenomen in het bestemmingsplan en staan ze duidelijk aangegeven op de plankaarten die bij het bestemmingsplan horen. Als er ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn in de buurt van een ecoduct, wordt er goed rekening met het ecoduct gehouden aldus de heer H. van Zandbrink van de provincie Gelderland.

Een groter probleem vormt de waarborging van de functionaliteit van kleinere fysieke ontsnipperende maatregelen aan de vervoersinfrastructuur. Voor dit soort faunavoorzieningen, bijvoorbeeld faunatunnels, ecoduikers, boombruggen hoeft geen bestemmingsplanwijziging aangevraagd te worden. Doordat het om kleine voorzieningen gaat, zijn ze in veel gevallen onderdeel van het wegmeubilair. De kleinere faunavoorzieningen staan dus nergens duidelijk verankerd. De heer Blankenaar van de gemeente Apeldoorn waarschuwt dat er sprake is van een risico. Wanneer bijvoorbeeld een dassentunnel in de buurt ligt van een agrarisch bedrijf en dat bedrijf wil uitbreiden, kan er een probleem ontstaan. Voor die uitbreiding is in ieder geval een vergunning nodig. Als het goed is wordt er dan door de vergunningverstrekker (in dit geval de gemeente) aan de bel getrokken wanneer die uitbreiding in de buurt van de dassentunnel komt. Doordat nergens duidelijk staat aangegeven dat op die plek een dassentunnel is, bestaat de kans dat de tunnel over het hoofd wordt gezien. Uit de heer Blankenaars ervaring blijkt dat die kans vrij klein is. "Ik zou zelf geen concreet voorbeeld kunnen noemen van een tunnel die zijn functionaliteit verloor door onoplettendheid van de gemeente, maar ik zou het me goed kunnen voorstellen. Vooral de kleine faunavoorzieningen dienen goed bewaakt te worden." Het probleem dat hierboven beschreven is zal zich niet voordoen als er een bestemmingsplanwijziging nodig is voor een uitbreiding. Wanneer een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, is het verplicht om een Flora- en faunatoets te doen. Uit die toets blijkt of er sprake is van een significante aantasting van flora en fauna. Aan de hand daarvan wordt dan besloten of de wijziging plaats kan vinden of niet.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving en de bescherming op basis van planologische grondslag prima voorziet in een degelijke waarborging van de functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen, wat betreft het gevaar van verlies van de functionaliteit door ruimtelijke ontwikkeling rondom een aangelegde faunavoorziening.

6.4 Beheer van faunavoorzieningen

Faunavoorzieningen worden goed beschermd tegen verlies van functionaliteit door ruimtelijke ontwikkelingen rondom een dergelijke voorziening. Echter in sommige gevallen gaat de functionaliteit verloren doordat de voorziening niet goed is aangelegd of doordat het beheer niet voldoet. Sinds het ontsnipperingsbeleid voeten in de aarde heeft gekregen, zijn al veel faunavoorzieningen aangelegd. Door middel van monitoring van zo een voorziening kan achterhaald worden of dieren ook daadwerkelijk gebruik maken van de aangelegde tunnels, ecoducten, loopplanken en ecoduikers. In het verleden gebeurde het vaker dat er bijvoorbeeld een tunnel was aangelegd, maar dat de tunnel onder water kwam te staan doordat er verkeerd rekening was gehouden met de afwatering. Oorzaak was dat er niet genoeg was gecommuniceerd met actoren en beheerders die actief zijn in dat gebied en er dus te weinig gebiedsgerichte kennis was ingebracht. De functionaliteit van de tunnel is dan grotendeels verloren gegaan.

Figuur 6.2.
Dassentunnel die
onder water is komen
te staan.
(Bron: Den Ouden en
Piepers, 2006)



Door het uitwisselen van ervaringen onderling en het uitbrengen van de 'Leidraad faunavoorzieningen bij wegen' en 'Richtlijnen voor inspectie en onderhoud van faunavoorzieningen' door de Dienst Weg en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat, als coördinerend en adviseerend orgaan van de realisatie van het MJPO, gaat het nu niet meer zo vaak mis bij de aanleg van een faunavoorziening.

Wat wel nog steeds een heikel punt is, is het beheer van vooral de kleinere faunavoorzieningen. Wanneer het proces van de aanleg van een faunavoorziening op het punt is beland dat de maatregel ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden, wordt een bestek van de realisatie op de markt gebracht. Hier komen aannemers op af waarvan één de opdracht krijgt de ontsnipperende maatregel te realiseren. Inspectie en onderhoud horen ook in het bestek van de aannemers, maar de heer M. de Haan van Rijkswaterstaat brengt naar voren dat dit vaak niet optimaal werkt. De aannemers beschikken niet altijd over voldoende kennis om de aangelegde faunavoorziening zo te beheren dat de functionaliteit van de voorziening optimaal blijft. Iedere aannemer heeft zijn eigen specialiteit in huis. De heer De Haan draagt dan ook aan dat het handiger is om een apart 'groen' bestek te maken, zodat juist die aannemers er op af komen die er goed in zijn, maar die zich er ook voor interesseren, zodat het groen niet 'even erbij' gedaan wordt. In een 'groen bestek' staat aangegeven op welke wijze de uitvoering moet plaatsvinden met betrekking tot het gedeelte van de opdracht dat gericht is op alles wat connecties heeft met de natuur, het groen.

Dit geldt ook voor de inspecteurs die de aannemers controleren, aldus mevrouw A. Kooij van de provincie Drenthe. Dit zijn vaak algemene inspecteurs die naar het bouwwerk kijken, maar ook naar het asfalt en de constructie op zich. Er is vaak weinig interesse specifiek voor de faunavoorziening en of die naar behoren functioneert. Een 'groene' inspecteur heeft meer kennis met betrekking tot ontsnipperingsmaatregelen, maar vaak ook meer interesse, waardoor er meer tijd en aandacht aan de faunavoorzieningen besteed wordt, wat de functionaliteit ten goede komt. Om ervoor te zorgen dat inspecteurs en beheerders 'binding' krijgen met een faunavoorziening, is het volgens de heer M. Ronden van LNV-Oost van belang om ze goed te informeren. Door goede voorlichting en het verstrekken van informatie kan aan de beheerders en inspecteurs duidelijk gemaakt worden wat het nut en de noodzaak van een dergelijke faunavoorziening is. Door ze te enthousiasmeren zijn ze meer bereid er tijd en aandacht aan te schenken. Kortom door goed beheer van de aangelegde faunavoorzieningen kan de functionaliteit ervan beter worden gewaarborgd.

Hoofdstuk 7 Conclusie

7.1 Inleiding

In deze studie zijn de processen behandeld die de functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen aan de vervoersinfrastructuur beïnvloeden. Deze processen zijn benaderd vanuit twee dimensies. In de eerste dimensie is ‘doorwerking’ het kernbegrip, de tweede dimensie draait om het begrip ‘interactie’. De twee dimensies dienen als theoretisch kader om aan de hand van de deelvragen de hoofdvraag te beantwoorden.

Deelvragen:

- Wat is de effectiviteit van de procesgang bij de totstandkoming van fysieke ontsnipperende maatregelen tot nu toe?
- Wat is de effectiviteit van het waarborgen van de tot stand gekomen fysieke ontsnipperende maatregelen?

Hoofdvraag:

Hoe kan de functionaliteit van fysieke ontsnipperingsmaatregelen aan de vervoersinfrastructuur voor lange termijn worden gewaarborgd binnen het kader van de ruimtelijke ordening?

7.2 De functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen gewaarborgd

Om een opgestelde nota te kunnen implementeren, moet er sprake zijn van een mate van doorwerking. De denkbeelden van het beleid zoals in de nota is weergegeven dienen te worden meegenomen in de dagelijkse beslissingen van actoren.

Uit het onderzoek is gebleken dat de mate van doorwerking van het Meerjarenprogramma Ontsnippering naar zowel de publieke als de private actoren, afhankelijk is van de regio waarin de actoren zich bevinden. De actoren in die regio’s waar natuur een belangrijke functie vervuld, zijn zich meer bewust van versnippering en de noodzaak tot ontsnippering dan de actoren in die regio’s waar dit minder het geval is. Het is belangrijk dat ook de actoren in de regio’s waar natuur een minder prominente plaats inneemt, zich in ieder geval bewust zijn van de problematiek rond versnippering.

Om een goede doorwerking te bewerkstelligen hebben in eerste instantie de provincies een belangrijke rol gekregen met betrekking tot het MJPO. Het is de aangewezen taak van de provincies om de regie te voeren over de implementatie van het MJPO. De provincies dienen het grotere geheel te zien binnen een provincie en ruimtelijke ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Om dat voor elkaar te krijgen is veel overleg nodig. De provincie dient dan het gedachtegoed van het MJPO mee te nemen bij alle handelingen die gedaan worden en con-

crete beslissingen die genomen worden, dan is er sprake van doorwerking. Om het gedachtegoed nog verder te laten doorwerken, moeten ook de actoren waar de provincie mee om de tafel gaat, kortom alle actoren die betrokken zijn bij ontwikkelingen met een ruimtelijke inslag, het gedachtegoed van het MJPO meenemen in hun dagelijkse beslissingen.

Op provinciaal niveau is in ieder geval het object van planning, de ontsnippering, goed doorgewerkt. Iedere provincie heeft medewerkers die zich bewust zijn van het beleid in het MJPO. Ontsnippering is in hun vocabulaire opgenomen. Echter, het proces van planning, dus het proces van de implementatie van het MJPO, laat in een aantal gevallen nog te wensen over. Er zijn provincies die zich nog niet helemaal raad weten met de nieuwe rol als regisseur van de implementatie van het MJPO. Hun rol is niet helemaal helder, wat niet ten goede komt aan het effectief ontsnipperen.

Dat het proces van planning nog niet optimaal verloopt, is niet vreemd. De implementatie van het MJPO is pas in het jaar 2004 begonnen en kan niet van de één op de andere dag volledig doorwerken, hier gaat tijd over heen. Er zijn ook provincies waarvan wel sprake is van doorwerking van zowel het object als het proces van planning. Deze zijn al jaren bezig met de problematiek rond versnippering. Ontsnippering is niet meer weg te denken uit het vocabulaire van de medewerkers van de provincies die raakvlakken hebben met het onderwerp. In een aantal gevallen is de doorwerking zover gevorderd dat ook bij de lagere overheden en bij de private partijen alom bekendheid heerst met het begrip ontsnippering. Het gedachtegoed van het MJPO wordt meegenomen in de dagelijkse beslissingen. Bijkomend voordeel van een grote mate van doorwerking is dat de actoren die met elkaar te maken krijgen, wanneer ergens een fysieke ontsnipperende maatregel nodig is, grotendeels dezelfde taal spreken. De procesgang van de aanleg van een voorziening kan effectiever verlopen. Wat ook blijkt uit de concrete projecten die behandeld zijn in hoofdstuk 5.

Er is nog een ander proces dat van invloed is op de effectiviteit van de procesgang van de totstandkoming van een fysieke ontsnipperingsmaatregel. Bij de implementatie van het MJPO zijn veel actoren betrokken. Vervlechting van doelstellingen van actoren vindt plaats om de benodigde middelen bijeen te brengen om een ontsnipperende maatregel te realiseren, maar ook doordat door interactie met anderen ambitieuzere doelen bereikt kunnen worden.

Aan de hand van twee concrete projecten is achterhaald in hoeverre de interactie tussen betrokken actoren van invloed is op de effectiviteit van de procesgang van de aan te leggen faunavoorziening. Bij zowel de realisatie van het Harm van de Veen-ecoduct als van het ecoduct De Borkeld is de interactie tussen de betrokken actoren goed verlopen. De initiatiefnemer (Rijkswaterstaat) heeft niet geschroomd om zo veel mogelijk, zo niet alle, actoren te betrekken bij de realisatie

van beide ecoducten. Door in een vroeg stadium te overleggen met de actoren en de pijnpunten in beeld te brengen, kon een bouwwerk aangelegd worden dat ieders goedkeuring droeg. In het geval van het Harm van de Veen-ecoduct kon zelfs een versnelde procedure plaatsvinden, door goed overleg tussen de verschillende partijen, door het sluiten van compromissen, dus door een goede interactie. Doordat de omgeving van de aangelegde ecoducten goed was ingelicht, was het mogelijk en was er de ambitie om daarnaast flankerend beleid te voeren. Zo kon de functionaliteit van de ecoducten nog worden vergroot. Goede communicatie en interactie tussen actoren heeft een positief effect op de effectiviteit van de procesgang van de aanleg van een fysieke ontsnipperende maatregel.

Maar als een faunavoorziening eenmaal gereed is gekomen, hoe wordt deze aangelegde maatregel gewaarborgd en vooral hoe wordt de functionaliteit van de maatregel gewaarborgd? Uit het onderzoek is gebleken dat er een degelijk systeem van bescherming bestaat. De ecologische hoofdstructuur inclusief de robuuste verbindingen en dus ook de faunavoorzieningen die zich in de EHS bevinden, worden beschermd door de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet en zijn planologisch veiliggesteld via de Wet op de Ruimtelijke Ordening in planologische kernbeslissingen, streekplannen en bestemmingsplannen. Kleinere fysieke ontsnipperende maatregelen zijn minder goed beschermd, omdat ze nergens duidelijk staan verankerd. Zo zou het kunnen voorkomen dat er één over het hoofd wordt gezien, maar die kans is klein.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een andere manier om te voorzien in een effectieve waarborging van de functionaliteit van een aangelegde faunavoorziening, is het zorgdragen voor goed beheer. Een beheerder die verstand van zaken heeft en interesse toont in het object van beheer, draagt bij aan het effectief waarborgen van de functionaliteit van een tot stand gekomen fysieke ontsnipperende maatregel.

7.3 Aanbevelingen

Aan de hand van het onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan, die kunnen bijdragen om de functionaliteit van fysieke ontsnipperende maatregelen op de lange termijn te waarborgen.

- Leg een faunavoorziening niet te snel aan, zorg eerst voor een goed gebiedsgericht onderzoek. Wanneer een weg moet worden aangepakt is het handig om ook meteen te kijken of er ontsnipperende maatregelen nodig zijn. De kans bestaat dat er dan een faunavoorziening wordt aangelegd zonder goed onderzoek te doen. Achteraf kan blijken dat de aangelegde faunavoorziening beter iets verderop had kunnen liggen.
- Stel duidelijk op schrift wie voor welk deel van het proces van de aanleg van een faunavoorziening verantwoording draagt, wie aan-

spreekbaar is. Duidelijkheid bevordert de effectiviteit van de procesgang van de totstandkoming van een fysieke ontsnipperende maatregel.

- Geef die aannemer de opdracht om een faunavoorziening te realiseren die kennis heeft van ontsnippering maar ook interesse. Het is handig om een apart 'groen' bestek te maken. Hier komen de juiste aannemers op af.
- Geef ook de kleinere aangelegde faunavoorzieningen aan op de plankaarten van bestemmingsplannen. Zo worden deze kleinere voorzieningen zichtbaar gemaakt en kunnen ze beter worden bewaakt.
- Maak een procesevaluatie met wat goed ging en wat niet van de realisatie van een fysieke ontsnipperende maatregel. Nog niet alle actoren heeft evenveel ervaring met betrekking tot de aanleg van een voorziening. Wanneer een dergelijke procesevaluatie door iedereen kan worden gelezen, kan er lering uit getrokken worden en hoeft niet iedereen eerst dezelfde fouten te maken. Leer van elkaars ervaring.
- Probeer te leren van ervaringen van anderen en maak gebruik van handboeken als de 'Leidraad faunavoorzieningen bij wegen' en 'Richtlijnen voor inspectie en onderhoud van faunavoorzieningen'. Maar bedenk dat het hulpstukken zijn. Maatwerk in een gebiedsgerichte context is essentieel.
- Betrek de beheerder(s) al vroeg in het proces bij de aanleg van de faunavoorziening. Op die manier wordt binding gecreëerd van de beheerder met het beheerobject.
- Zorg dat de beheerder ook in de toekomst binding houdt met zijn voorziening. Het helpt om de beheerder op de hoogte te houden van ontwikkelingen op het gebied van beheer van faunavoorzieningen, maar ook van onderzoek dat gedaan is wat relevant kan zijn voor de beheerders.
- Laat niet alleen algemene inspecteurs de aangelegde faunavoorzieningen controleren, zij hebben vaak meer aandacht voor de staat van het asfalt en het kunstwerk op zich, niet zo zeer of de voorziening goed functioneert. Schakel ook 'groene' inspecteurs in om en faunavoorziening te inspecteren.
- Enthousiasmeer het management en de bestuurders voor ontsnippering door middel van informatie en voorlichtingssessies. Laat zien dat ontsnippering werkt en dat dieren daadwerkelijk gebruik maken van de faunavoorzieningen. Gebruik hiervoor niet alleen cijfers (zoveel minder verkeersongelukken, zoveel minder faunaslachtoffers en zoveel dassen lopen door die tunnel) maar ook maak het ook visueel door middel van foto's en video's. Het is belangrijk dat het management/ de bestuurders worden overtuigd van nut en noodzaak van ontsnippering, zodat zij er meer geld, tijd en moeite voor over hebben.
- Enthousiasmeer niet alleen het management en de beheerders, laat ook aan burgers en bedrijven zien wat er gedaan wordt en waarom. Zo wordt draagvlak gecreëerd.

Bronnen

Literatuur

Andriessen, J.H.T.H. (1987) Organisaties en hun relaties; over het analyseren van interorganisatiele netwerken. Tilburg: IVA.

Bal, D., R. Reijnen (1997) Natuurverkenning 1997; Achtergronddocument natuurbeleid in uitvoering. Delft: Judels en Brinkman b.v.

Bakker, R., R. Bergh, G. Beukema, F. Giskes, J. de Graeff, J. Rijdsdijk, G. Rodewijk (2005) Ontwikkel kracht. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Bekker, G.J. (2004) Durf! In: *Via natura* november, 2004, 20. Delft: Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

Bekker, G.J., K. Stravers (2005) Samenwerken en verbinden. In: *Groen oktober*, 2005, 10. Huizen: Stichting vakblad Groen.

Berendsen, H.J.A. (2000) Landschap in delen, overzicht van de geofactoren. Assen: Van Gorcum.

Bohemen, H.D., C.J. Padmos, J.G. de Vries (1994) Versnippering-ontsnippering; beleid en onderzoek bij verkeer en waterstaat. *Landschap*, november, 1994, 3.

Brandjes, G.J., G. Veenbaas, I. Tulp, M.J.M. Pool (2001) Het gebruik van faunapassages langs watergangen onder rijkswegen: resultaten van een experimenteel onderzoek. Culemborg: Bureau Waardenburg BV.

Cuperus, R., K.J. Canters (1997) Maten en mate van ontsnippering; versnippering van ecosystemen in vervoerregio's. Leiden: Centrum voor Milieukunde.

Doets, R.J. (1994) versnippering-ontsnippering; een beschouwing vanuit het Rijksbeleid. *Landschap*, november, 1994, 4.

Korthals Altes, W. (1995) De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle; voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra). Assen: Van Gorcum en Comp. B.V.

Lammers, W., R. van Oostenbrugge, S. Kruitwagen, W. Kuidersma, H. Stolwijk, F. Veeneklaas (2002) Quick scan effectiviteit en doelmatigheid van het natuurbeleid. Bilthoven: RIVM.

Ministerie van LNV (2000) Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Ministerie van V en W (1999) Ontsnippering versnipperd Nederland. Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

Ministerie van V en W (2003) Wie is er bang voor de Korenwolf? De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de implementatie daarvan in het nationale beschermingsrecht. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat.

Ministerie van V en W (2005) Leidraad faunavoorzieningen bij wegen. Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

Ministerie van V en W en VROM (1990) Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Den Haag: Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministerie van V en W, LNV en VROM (2004) Meerjarenprogramma Ontsnippering. Den Haag: Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw, natuurbeheer en Voedselkwaliteit en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Ministeries van VROM, LNV, V en W en EZ (2004) Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling. Den Haag: Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken.

Morel, G.A., B.P.M. Specken (1992) Versnippering van de ecologische hoofdstructuur door de weginfrastructuur. Delft: TNO.

Ouden, J.B. den, A.A.G. Piepers (2006) Richtlijnen voor inspectie en onderhoud van faunavoorzieningen. Wageningen: Nieuwland, Delft: Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

Piepers, A.A.G. (2001) Infrastructuur en natuur; versnippering en ontsnippering. Nationaal overzicht in het kader van COST-actie 341. Wageningen: Ponsen en Cooyen BV.

Roo, G. de (2001) Planning per se, planning per saldo. Den Haag: Sdu Uitgevers

Sie, E. (1999) Ecologische Hoofdstructuur en verkeer. Is het ontsnipperingsbeleid op het goed spoor? Groningen: IVEM.

Spit, T., P. Zoete (2002) Gepland Nederland; een inleiding in de ruimtelijke ordening en planologie. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Spit, T., P. Zoete (2005) De Achterkant van de planologie. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Teisman, G.R. (1992) Complexe besluitvorming; pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. s²-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Teisman, G.R., R.J. in 't Veld (1992) Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven; mogelijkheden van en voorstellen tot een gemeenschappelijke publiek-private aanpak van maatschappelijke problemen. Den Haag: VUGA.

Voogd, H. (1999) Facetten van de planologie. Alphen aan den Rijn: Samson uitgeverij.

Vreugdenhil, B., M. Ronden (2005) De grote ontsnippering van de Veluwe eindelijk van start. In: *Groen oktober*, 2005, 10. Huizen: Stichting vakblad Groen.

Wolters-Noordhoff (2001) De Grote Bosatlas. Groningen: WN Atlas Productions

Lijst van geïnterviewden

- Gemeenten

Blankenaar, G. (12-03-'07) Apeldoorn

Dekker, B. (07-07-'06) Rijssen-Holten

Doelman, S. (10-07-'06) Heerenveen

Huisman, J. (14-08-'06) Tytsjerksteradiel

Paalman, F. (07-07-'06) Hof van Twente

Veldstra, W. (15-06-'06) Groningen

- Provincies

Berkel, B. van (14-08-'06) Groningen

Kooij, A. (07-06-'06) Drenthe

Kooijman, J. (31-05-'06) Zuid-Holland

Rijk-Vermue, J. (14-08-'06) Zeeland

Vreugdenhil, B. (11-05-'06 en 07-03-'07) Gelderland

Zandbrink, H. van (08-03-'07) Gelderland

- Rijkswaterstaat

Bakermans, M. (19-08-'06)

Haan, M. de (10-07-'06)

Hollander, F. (10-07-'06)

Scholma, H. (08-03-'07)

Stegehuis, B. (19-06-'06 en 28-03-'07)

- LNV-Oost
Ronden, M. (01-06-'06)

- Dienst Landelijk Gebied
Bakker, G. (06-06-'06)
Tukker, J. (13-04-'06)

- Staatsbosbeheer
Klein Lebbink, E. (12-03-'07)
Rouwhof, A. (07-07-'06)
Snel, H. (07-03-'07)

Gebruikte websites

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (www.minvenw.nl)
Ministerie van VROM (www.minvrom.nl)
Ministerie van LNV(www.minlnv.nl)

Bijlage Beheersovereenkomst Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer

RVJ

ON-1177

Overeenkomst inzake regeling aanleg, eigendom, beheer en onderhoud van het ecoduct De Borkeld over rijksweg A1 in de gemeenten Rijssen en Hof van Twente.

Met bijlage ONIX-2001-21216

De ondergetekenden:

1. De Staat der Nederlanden, gevestigd te 's Gravenhage.
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, vertegenwoordigd door de
hoofdingenieur-directeur van de directie Oost-Nederland van het Directoraat-
Generaal Rijkswaterstaat, de heer mr. J.P.A.J. Bevers,
hierna genoemd: RWS

en
2. Staatsbosbeheer, vertegenwoordigd door de heer ir. A. de Gelder, regiohoofd
Staatsbosbeheer Flevoland-Overijssel te Zwolle.
hierna genoemd: SBB

Overwegende:

- dat RWS op zijn kosten het ecoduct De Borkeld bouwt over rijksweg A1 in de gemeenten Rijssen en Hof van Twente ter hoogte van kilometer 128.625, teneinde de uitwisseling van in het wild levende dieren van de leefgebieden ter weerszijden van de A1 te verbeteren;
- dat ten behoeve van het optimaal functioneren van het ecoduct het ecologisch beheer hiervan dient te berusten bij de terreinbeheerder van de aan de weerszijden gelegen gebieden, te weten SBB, die daar tevens het faunabeheer voert;
- dat ten einde de rust op en nabij het ecoduct te bevorderen het fietspad aan de zuidzijde door de gemeenten Rijssen en Hof van Twente op kosten van RWS zal worden verlegd naar grondgebied van SBB. Hiertoe zullen partijen in overleg treden met de gemeenten Rijssen en Hof van Twente en in deze nadere afspraken maken;
- dat het tevens gewenst is de aan noordzijde gelegen gemeentelijke Elsenerveldweg verkeersluw te maken; daartoe zal RWS in overleg treden met de gemeente Rijssen;
- dat RWS voor de realisering van het ecoduct gebruik maakt van het grondgebied van SBB;

RVJ

- dat SBB ten behoeve van de grondwallen, de deklaag op het ecoduct en voor overige terreinaanpassingen grond ter beschikking zal stellen;
- dat voor het instandhouden van de ecologische functie van het ecoduct en voor het op elkaar afstemmen van de taken van RWS en SBB het noodzakelijk is een beheersregeling te treffen tussen partijen;

zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1. Aanleg

1. RWS bouwt op zijn kosten een ecoduct over rijksweg A1, km 128.625 in de gemeenten Rijssen en Hof van Twente en richt deze in/stelt voorwaarden op/stelt programma van eisen op, zoals is aangegeven in een nader uit te werken ontwerp;
2. Als uitwerking van de landschapsvisie zal in overleg met SBB een inrichtingsplan worden opgesteld. De uitvoering hiervan vindt plaats in het seizoen 2002-2003.
3. SBB stelt (in situ) om niet de benodigde grond beschikbaar voor de realisatie van grondwallen, de bekleding van het ecoduct en overige terreinaanpassingen. SBB verzorgt het milieukundig onderzoek van de aan te leveren grond en draagt tevens zorg voor de vereiste vergunningen in deze. De hiermee gemoeide kosten zijn voor RWS
SBB spant zich in de benodigde grond op 1 januari 2002 beschikbaar te hebben.
4. SBB stemt ermee in dat voor de uitvoering van de werken aan het ecoduct eigendommen van SBB worden gebruikt.

Artikel 2. Eigendom, beheer en onderhoud

1. Het ecoduct als kunstwerk berust na realisatie in eigendom, beheer en onderhoud bij RWS. Tot het ecoduct wordt in deze mede gerekend de daarop geplaatste wildrasters, schermen en beplanting op de grondwallen aan de wegzijde van de rasters.
2. Het ecoduct als faunapassage berust na realisatie in eigendom, beheer en onderhoud bij SBB. Tot dit onderhoud wordt gerekend de beplanting en vegetatie zich bevindende binnen de wildrasters. Met eigendom wordt hier bedoeld de economische eigendom van de grond, beplanting etc.
3. RWS en SBB stemmen de uit te voeren (onderhouds)werkzaamheden aan het ecoduct op elkaar af met als oogmerk de optimalisatie van een ongestoorde fauna uitwisseling enerzijds en de rijksweg-en verkeersveiligheidsbelangen anderzijds.
4. De kosten van het beheer en onderhoud zijn voor rekening van de partij, die ermee is belast.
5. Partijen nemen in acht de nadere afspraken die worden gemaakt met de, met de uitvoering van het werk belaste opdrachtnemer van het Design en Construct-contract ten aanzien van de onderhouds- en garantietermijn van de nader te benoemen onderdelen van het ecoduct.
6. Bij geconstateerde gebreken aan het werk zal RWS als opdrachtgever actie ondernemen teneinde de onderhouds- c.q. garantieverplichting in te roepen.

Artikel 3. Toegankelijkheid ecoduct

1. SBB zal naar vermogen verhinderen dat het terrein op en nabij het ecoduct door derden wordt betreden. Mede daartoe kunnen maatregelen getroffen worden om de toegangspaden ontoegankelijk te maken alsmede het plaatsen van borden en natuurlijke obstakels.
2. Het terrein op en nabij het ecoduct is uitsluitend toegankelijk voor nader door partijen aan te wijzen personen die zijn belast met de uitvoering van beheer- en onderhoudstaken en bestrijding van calamiteiten.

RVJ

Artikel 4. Betaling van de kosten

Voor de betaling van de kosten die voor rekening van RWS komen dient SBB nadat deze bij SBB bekend zijn een gespecificeerde declaratie met bewijsstukken bij RWS in. RWS draagt er zorg voor dat deze declaratie binnen zes weken zal worden voldaan. De declaratie dient te worden gezonden aan Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland, afdeling Financiële Administratie, Postbus 9070, 6800 ED Arnhem, onder verwijzing van deze overeenkomst.

Artikel 5. Vrijwaring

1. SBB doet bij deze afstand van alle aanspraken die hij tegenover RWS zou kunnen doen gelden wegens schade door SBB geleden tengevolge van de uitvoering en naleving van deze overeenkomst, behoudens nalatigheid, opzet of grove schuld aan de zijde van RWS. Dit geldt niet voor het herstel van ten behoeve van de bouw gebruikte wegen in eigendom van SBB.
2. SBB vrijwaart RWS voor alle aanspraken van derden tot vergoeding van schade, geleden tengevolge van de uitvoering en naleving van deze overeenkomst, daaronder begrepen aanspraken die zijn gebaseerd op het juridisch eigendomsrecht van het terrein op het eoduct dat door natrekking van rechtswege eigendom is van RWS, behoudens nalatigheid, opzet of grove schuld aan de zijde van RWS.

Artikel 6. Geschillen

Alle geschillen welke uit deze overeenkomst mochten voortvloeien zullen worden voorgelegd aan de bevoegde burgerlijke rechter te 's-Gravenhage.

Aldus in tweevoud opgesteld en getekend,

Te: Arnhem
Op:

te: Zwolle
op:

Mr. J.P.A.P Bevers

Ir. A. de Gelder

Filename: Masterthesis tekst
Directory: E:
Template: X:\Data\Application Data\Microsoft\Templates\Normal.dot
Title: Het Meerjarenprogramma Ontsnippering is een plan in 2004 opgesteld door de Ministeries van LNV, VROM en VenW
Subject:
Author: Marjolein Boomsma
Keywords:
Comments:
Creation Date: 5/30/2007 11:50:00 AM
Change Number: 2
Last Saved On: 5/30/2007 11:50:00 AM
Last Saved By: Bas van Steen
Total Editing Time: 1 Minute
Last Printed On: 8/21/2007 1:52:00 PM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 52
Number of Words: 14.783 (approx.)
Number of Characters: 84.264 (approx.)