



Planbureau-werk in uitvoering

Bestuurlijke Trends

Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV

C. Balduk

Werkdocument 2003/02

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

Bestuurlijke Trends
Beleidsdocumentanalyse naar
veranderingen in percepties over sturing
bij het Ministerie van LNV

C. Balduk

Werkdocument 2003/02

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

De reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor het Natuurplanbureau. De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van het Natuurplanbureau verspreid. De inhoud heeft een voorlopig karakter en is vooral bedoeld ter informatie van collega-onderzoekers die aan planbureauproducten werken. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

* Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

Werkdocument 2003/02 is gekwalificeerd als status B. De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door Wiebren Kuindersma (Alterra) en Saskia Ligthart (Natuurplanbureau)

Betekenis Kwaliteitsstatus

Status A: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een adviseur uit een zogenoemde referentenpool. Deze pool bestaat uit onafhankelijke adviseurs die werkzaam zijn binnen het consortium RIKZ, RIVM, RIZA en WUR

Status B: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een collega die niet heeft meegewerkt in het desbetreffende projectteam

Status C: inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

©2003 ALTERRA Research Instituut voor de Groene Ruimte
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Project 394-23.0012.01

[NPB Werkdocument 2003/02 – mei 2003]

Werkdocumenten in de Reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' worden uitgegeven door het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. Informatie: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl

Website: www.natuurplanbureau.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Vraagstelling	10
1.4 Methode van onderzoek	13
1.5 Leeswijzer	13
2 Beschrijving visies op sturing vóór de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’	14
2.1 Verschillen nota’s algemeen	14
2.2 Invulling in Natuurbeleidsplan	14
2.3 Invulling in Structuurschema Groene Ruimte 1 (SGR 1)	17
2.4 Invulling in Prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing	21
3 Invulling visies op sturing in ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’	24
4 Veranderingen in visies op sturing in de tijd	28
4.1 Veranderingen in begrotingen	28
4.1.1 Relevante aandachtspunten per nota	28
4.1.2 Grote lijnen	33
4.2 Andere beleidsstukken	34
5 Conclusies en hypotheses voor vervolgonderzoek	39
Literatuur	44

Samenvatting

Aanleiding en probleemstelling

Dit onderzoek sorteert voor op onderzoek dat voor volgend jaar gepland staat: een verkenning van de gevolgen van veranderende verhoudingen tussen bij het natuur en landschapsbeleid betrokken partijen en ontwikkeling van opties om daar als rijksoverheid op in te spelen (zie kaderbrief Natuurplanbureau, 2003-2006). Verschillende auteurs van bestuurskundige essays (zie Kuindersma et al., 2002) zijn tamelijk eensgezind over het feit dat het natuurbeleid steeds meer geconfronteerd zal worden met wat zij aanduiden als *multi-actor en multi-level governance*. Kort gezegd verwijzen deze termen naar het verschijnsel dat besluiten/besluitvorming over natuurbehoud en -ontwikkeling niet langer enkel door de rijksoverheid bepaald wordt, maar in interactie plaatsvindt tussen overheden en maatschappelijke organisaties (Multi-actor) op meerdere bestuurlijke niveaus tegelijk opererend (multi-level). In welke mate deze multi-actor en multi-level governance verschijnselen zich nu al voordoen in het huidige Nederlandse natuurbeleid ten opzichte van eerdere fasen van het natuurbeleid, en wat dit betekent voor concrete ingrepen in het natuur en landschap in Nederland, was echter geen onderwerp van *empirische* studie.

Aanpak

In dit onderzoek zal op basis van relevante beleidsdocumenten een eerste verkenning gedaan worden van de mate waarin deze trends in beleidsteksten van het Ministerie van LNV nu zichtbaar worden. Om de vragen van het Natuurplanbureau te kunnen beantwoorden is een documentenanalyse uitgevoerd. De vraagstelling die hieraan ten grondslag ligt is:
In hoeverre is er vanaf het Natuurbeleidsplan (1990) daadwerkelijk een erkenning door de rijksoverheid zichtbaar dat men in een veranderende context stuurt, waar sprake is van multi-level en multi-actor governance?

In dit onderzoek worden de natuurnota's Natuurbeleidsplan, Structuurschema Groene Ruimte, prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing en Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur geanalyseerd. Deze analyse wordt ondersteund met enkele andere relevante beleidsdocumenten, zoals bijvoorbeeld begrotingen van het ministerie, bestuursovereenkomsten, convenanten en beleidsnotities die ingaan op de bestuurlijke verhouding tussen rijk en andere overheden enerzijds, en rijk en maatschappelijke partijen anderzijds. Wat betreft de reikwijdte van het onderzoek is gekeken naar de periode 1990 tot nu.

Conclusies en hypothesen over de sturingsrelatie tussen rijk, andere overheden en maatschappij

Algemeen wordt gesteld dat de *perceptie* over sturing bij de rijksoverheid duidelijk is veranderd: LNV erkent dat de samenleving verandert in een netwerksamenleving, waarin het rijk niet meer de enige sturende kracht is en de betrokkenheid van andere partijen noodzakelijk is. Ook probeert LNV hier vorm aan te geven door het beter betrekken van andere actoren bij de beleidsvorming. Wat betreft de provinciale overheid is hier al een zware inspanning geleverd; lokale overheden vallen echter grotendeels buiten de boot.

De vergelijking van de nota's Natuurbeleidsplan (1990), het Structuurschema Groene Ruimte (1995) en Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) laat een trend zien waarin het rijk steeds minder het beleid geheel centraal wil bepalen, en steeds meer decentraliseert naar het provinciaal niveau. Aanvankelijk gaat het hierbij vooral om de uitvoering van het rijksbeleid. Steeds meer krijgt de provincie echter een sturende rol/ regierol in regionale beleidsvormingsprocessen. In het natuurbeleid wordt steeds meer ingezet op verduidelijking van taken en bevoegdheden tussen de overheidsniveaus, en het neerleggen van taken op het beleidsniveau dat daartoe het meest geschikt is. In vrijwel alle bekeken beleidsdocumenten krijgt de invloed van lokale overheden op het beleid weinig aandacht. Ditzelfde geldt eigenlijk voor de betrokkenheid van anderen dan overheidspartijen. Het rijk lijkt wel maatschappelijke organisaties te willen betrekken bij het beleid, maar wààrbij deze partijen betrokken worden en wat ze mogen doen, wordt nog steeds centraal, op rijksniveau bepaald. Dit blijft veelal beperkt tot het meefinancieren van natuurbeleid, of het monitoren van natuurbeleid. Het rijk is nog niet verder dan het uitspreken dat men een duidelijkere en grotere rol voor deze andere actoren ziet in de beleidsuitvoering.

Uit deze conclusie zijn de volgende stellingen afgeleid om vervolgonderzoek te richten en discussie op gang te brengen:

1. De betrokkenheid van andere dan rijksactoren bij de vorming van het natuurbeleid wordt veelal eenzijdig vanuit het rijk ingezet, vanuit de idee dat dit een meerwaarde biedt voor het beleidsresultaat, en niet omdat de maatschappij hierom vraagt.
2. Er is wel sprake van erkenning door het rijk dat men stuurt in een context van multi-actor en multi-level governance, maar er is nog geen duidelijk beeld over hoe de vergroting van de ruimte voor andere partijen voor invloed op beleidsvorming ten aanzien van natuur op meerdere beleidsniveaus vorm moet krijgen.
3. Het lokale beleidsniveau blijft vrijwel geheel buiten het aandachtsveld van een wijzigende rijksperceptie op sturing.
4. Multi-actor en multi-level governance ontwikkelingen vinden wèl plaats op regionaal niveau, in integrale gebiedsgerichte projecten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van het MAP Natuur (een opdracht van LNV aan het Natuurplanbureau) is door het Natuurplanbureau een aantal onderzoeksthema's geformuleerd, waarnaar onderzoek gewenst is. Dit onderzoek sorteert voor op onderzoek dat voor volgend jaar gepland staat: een verkenning van de gevolgen van veranderende verhoudingen tussen bij het natuur en landschapsbeleid betrokken partijen en ontwikkeling van opties om daar als rijksoverheid op in te spelen. Hierbij spelen vragen als: in hoeverre nemen maatschappelijke partijen de rol van het rijk en andere overheden in de uitvoering van het natuur en landschapsbeleid over en welke gevolgen heeft dit voor het rijksbeleid? In dit kader zijn voorstellen geformuleerd voor onderzoek op onder andere de thema's 'beleidsverlies' en 'taakverdeling overheden'. Deze rapportage gaat in op beide thema's, die hieronder kort worden beschreven.

1. *Beleidsverlies Natuurplanbureau-functie (394)*

In het MAP-natuur (2002-2005) staat over dit onderzoeksthema: 'Wat staat er nu in Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, wat is eventueel intern strijdig en wat is eventueel beleidsverlies t.o.v. eerdere nota's?'

2. *Taakverdeling tussen overheden Kwaliteit leefomgeving (363)*

In het MAP natuur staat hierover: kritische beschouwing van de rol en effectiviteit van de overheid en de taakverdeling tussen overheden (internationaal, nationaal, regionaal, lokaal) maar ook tussen overheid en markt.

1.2 Probleemstelling

Naar dit soort vragen is in het verleden al het een en ander aan onderzoek uitgevoerd. Zo zijn er in onderzoek voor een Tweede Natuurverkenning (zie Kuindersma et al. 2002) nieuwe inzichten ten aanzien van bestuurlijke trends en het natuurbeleid opgedaan. De verschillende auteurs van de essays over dit thema zijn tamelijk eensgezind over het feit dat het natuurbeleid steeds meer geconfronteerd zal worden met wat zij aanduiden als *multi-actor en multi-level governance*. Kort gezegd verwijzen deze termen naar het verschijnsel dat besluiten/besluitvorming over natuurbehoud en -ontwikkeling niet langer enkel door de rijksoverheid bepaald wordt, maar in interactie plaatsvindt tussen overheden en maatschappelijke organisaties (Multi-actor) op meerdere bestuurlijke niveaus tegelijk opererend (multi-level). Ook ter voorbereiding van de Natuurbalans 2002 is er onderzoek gedaan naar veranderingen in de rol van maatschappelijke partijen en van hun wensen over en beleving van natuur in het natuurbeleid (Balduk et al., 2002). In deze rapportage werd gesteld dat zich binnen LNV een ontwikkeling afspeelt richting een meer maatschappelijke bepaling en inbedding van natuurwaarden en -doelen (sociale verbreding natuurbeleid), waarbij gezocht wordt naar mogelijkheden om die maatschappij meer bij het beleid te betrekken.

In welke mate deze multi-actor en multi-level governance verschijnselen zich nu al voordoen in het huidige Nederlandse natuurbeleid ten opzichte van eerdere fasen van het natuurbeleid, en wat dit betekent voor concrete ingrepen in de natuur en landschap in Nederland, was echter geen onderwerp van *empirische* studie. Met name de vraag hoe om te gaan met een veranderende bestuurlijke/institutionele context blijkt voor het beleid in toenemende mate

relevant, zoals ook blijkt uit de volgende citaten van de Sociaal Economische Raad: "In de nota [Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur] worden de verantwoordelijkheden van de verschillende bedrijfssectoren weergegeven. Onduidelijk is wie nu precies wordt aangesproken: koepelorganisaties of de afzonderlijke ondernemers. Ook is opmerkelijk dat beleggers en projectontwikkelaars niet genoemd worden. Deze partijen zullen echter wel degelijk betrokken moeten worden bij het natuurbeleid en hebben ook hun verantwoordelijkheden op dit terrein. De Nota spreekt ook over het voornemen van het afsluiten van convenanten. met een aantal sectoren, bijvoorbeeld de landbouw. In de praktijk is dit (nog) niet waar te nemen: het wordt meer ingevuld door middel van andere mechanismen. Een belangrijke vraag is dan ook hoe de rijksoverheid het afsluiten van convenanten. wil gaan operationaliseren" (SER, 2001, p.32)... "In het sturingsmodel dat de nota schetst is de rol van gemeenten onduidelijk" (SER, 2001, p38/39)... "Samenwerking met private partijen is een belangrijke conditie om de ambities van de nota te realiseren. In de nota wordt hier beperkt aandacht aan besteed. Dit kan verder uitgewerkt worden" (SER, 2001, p.41).

Ook de Raad voor het Landelijk Gebied geeft dergelijke signalen af: "Om goed op die gewenste diversiteit op het platteland in te kunnen spelen, moet elke overheidslaag een eigen, heldere taak hebben. Het Rijk geeft kaders aan en stelt gericht financiële middelen beschikbaar voor de rijksprioriteiten. Provincies en gemeenten moeten regisseren en uitvoeren en moeten daarvoor veel meer beleidsruimte krijgen dan tot dusver. Maatschappelijke organisaties moeten een veel grotere rol krijgen bij de invulling en de uitvoering van het beleid" (RLG, 2002, p.3). "De pluriformiteit in de samenleving is groot geworden en ontwikkelingen gaan snel. De overheid moet dus omschakelen van inhoudelijke visies naar het scheppen van kaders voor zelfregulering. Een breed gedragen probleemkenning met een geaccepteerde visie die ruimte laat aan provincies en regio's maar die wel kaders stelt, kan ontwikkelingen eenduidig richting geven en sturen" (RLG, 2002, p.96). Men constateert blijkbaar een toenemend belang van andere partijen dan de rijksoverheid in de beleidsvorming, maar ook dat hier nog onvoldoende mee gebeurt. Een onderzoek dat meer inzoomt op dit soort bestuurlijke trends in de praktijk en verkent op welke wijze de rijksoverheid hiermee om kan gaan lijkt dan ook nuttig.

In het te programmeren onderzoek voor het Natuurplanbureau zal op deze empirische studie dus meer de nadruk moeten komen te liggen, in de eerste plaats om te kunnen bepalen in hoeverre deze bestuurlijke trends zich in Nederland ten aanzien van natuurbeleid voordoen. De boven genoemde thema's zijn daarom samengebracht onder de noemer 'bestuurlijke trends in het natuurbeleid'. In dit onderzoek zal op basis van relevante beleidsdocumenten een eerste verkenning gedaan worden van de mate waarin deze trends in beleidsteksten van het Ministerie van LNV nu zichtbaar worden. Om de vragen van het Natuurplanbureau te kunnen beantwoorden is een documentenanalyse uitgevoerd. De vraagstelling die hieraan ten grondslag ligt is:

1.3 Vraagstelling

In hoeverre is er vanaf het Natuurbeleidsplan (1990) daadwerkelijk een erkenning door de rijksoverheid zichtbaar dat men in een veranderende context stuurt, waar sprake is van multi-level en multi-actor governance?

In deze vraag is een tweetal bestuurlijke begrippen gebruikt dat de kern vormt van het onderzoek: multi-actor en multi-level governance. Hiermee wordt verwezen naar de hierboven

genoemde 'nieuwe bestuurlijke trends'. Deze bestuurlijke trends refereren zowel aan *ontwikkelingen in:*

- (1) dominante opvattingen over *hoe* je het beste in kunt grijpen in maatschappelijke processen ten behoeve van de kwaliteit van natuur en landschap (onder meer tot uitdrukking komend in de gekozen maatregelen en de keuze van sturingsinstrumenten);
- (2) dominante opvattingen over actoren die invloed horen te hebben op 1 (bijvoorbeeld bestuurlijke organisatie) en daarmee gegeven de machtsmiddelen/hulpbronnen waarover zij beschikken op de kwaliteit van natuur en landschap in Nederland (spelregels);
- (3) actoren die daadwerkelijk betrokken zijn bij besluiten op verschillende schaalniveaus die de kwaliteit van natuur en landschap bepalen, onder invloed van de hulpbronnen waarover zij beschikken.

In deze studie kijken we enkel naar de *percepties over* sturing en bestuurlijke trends zoals die uit de bestudeerde beleidsdocumenten blijken, waarbij we focussen op de trends multi-actor en multi-level governance. Over de definitie van de begrippen multi-actor en multi-level governance is al het een en ander geschreven. In deze studie houden we de volgende definities aan:

Multi-actor governance: in toenemende mate is er sprake van een vervlechting tussen staat, civiele samenleving en markt. Als gevolg van deze vervlechting maken burgers, maatschappelijke en marktpartijen in toenemende mate onderdeel uit van beleidsprocessen. De overheid maakt niet meer alleen de dienst uit, maar is aangewezen op samenwerkingsverbanden uit andere segmenten (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2001).

Multi-level governance: met meerlagige beleidsvoering wordt vooral het verschijnsel aangeduid dat diverse beleidsconcepten en kaders tegelijkertijd en naast elkaar bijdragen aan het formuleren van beleidsdoelen. Dit betekent dat er tegelijkertijd verschillende dominante opvattingen bestaan over het waarom, wat en hoe van besluiten over natuurbehoud die doorwerken tot op het niveau van concrete ingrepen in het fysieke systeem. Het is niet (meer) zo dat de opvatting van de nationale overheid hierover dominant is. Ook is het subsidiariteitsbeginsel¹ van belang als een normstellend beginsel voor het vormgeven van de bevoegdheidsverdeling voor overheidsoptreden (Buunk 2002:7). Dat beleid in wisselwerking tussen verschillende bestuursniveaus gestalte krijgt, wordt aangeduid met de term 'multi-level governance'. Multi-level governance kan worden beschouwd als een uitgebreide vorm van multi-actor governance, waarbij sturing het resultaat is van de interacties tussen publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2001).

Tekstbox 1: definities multi-actor en multi-level governance

Deelvragen

In de bovengenoemde vraagstelling zijn enkele relevante deelvragen te onderscheiden:

1. *In hoeverre zijn de genoemde trends (multi-level en multi-actor governance) zichtbaar in de relevante natuurnota's tussen 1990 en nu?*

¹ Opgemerkt kan worden dat multi-level governance méér inhoudt dan enkel het verdelen of decentraliseren van taken tussen overheden: het impliceert een vervlechting van overheids- en maatschappelijke organisaties op alle beleidsniveaus.

2. *Indien hierin deze trends zichtbaar zijn; hoe worden ze omschreven /gedefinieerd en gemotiveerd?*
3. *Indien hierin deze trends zichtbaar zijn; hoe wordt hieraan invulling gegeven in de recente natuurbeleidsnota's (Natuur voor Mensen, Structuurschema Groene Ruimte II)?*
4. *Is er binnen het natuurbeleid een verschil zichtbaar tussen multi-level en multi-actor benaderingen wat betreft de aandacht die het rijk eraan geeft en zo ja: welk verschil?*

Op sommige plaatsen verdienen deze deelvragen een korte toelichting:

Ad 1: de 'zichtbaarheid' wordt hier opgevat als de mate waarin andere partijen dan de rijksoverheid van die rijksoverheid (volgens het beleid op papier) de ruimte krijgen om op verschillende sturingsniveaus bij te dragen aan de beleidsformulering en de mate waarin er door het rijk wordt gekeken naar andere overheden en maatschappelijke actoren om de natuurdoelen te realiseren. Met andere woorden de aandacht die deze andere actoren op de verschillende beleidsniveaus hebben. Hierbij gaat het om de ruimte die zowel andere overheden (inclusief de EU) dan het rijk, als ook maatschappelijke actoren krijgen om invloed op de sturing uit te oefenen. Er wordt geïnventariseerd in welke mate en op welke wijze deze anderen dan de rijksoverheid in de beleidsdocumenten ruimte krijgen in het beleid om invloed uit te oefenen.

Ad 2: deze ruimte voor invloed en invulling ervan wordt vergeleken met de door de onderzoekers gehanteerde definitie van deze trends.

Ad 2 en 3: Het is bijvoorbeeld mogelijk te vergelijken in welke mate soortgelijke formuleringen voorkomen in de verschillende nota's in de periode van 1990 tot nu; in welke mate ze van de hierboven gehanteerde definitie verschillen, of ze hier in de loop der jaren dichterbij komen en in hoeverre er een toename te zien is in de nota's in de mate waarin deze trends genoemd worden en er invulling aan gegeven wordt.

Ad 4: er wordt gesteld dat beide trends gesignaleerd worden, maar het is niet op voorhand te zeggen of beide trends in gelijke mate erkend worden en dus in de beleidsdocumenten terug te vinden zijn, en of ze even veel invloed hebben op de invulling van het beleid.

Aan de vraagstelling en de definities van dit onderzoek van multi-actor en multi-level governance liggen natuurlijk ook enkele hypothesen ten grondslag. In deze studie willen we onder andere ook toetsen of de volgende veronderstellingen kloppen:

- Een stelling is, dat als het rijk een governance-trend erkent, zij van mening is dat besluitvorming over natuur niet de (door de rijksoverheid) gewenste effecten kan opleveren zonder de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties dan de rijksoverheid die verantwoordelijk is voor dat beleid;
- Indien het rijk een trend van multi-actor en multi-level governance erkent, betekent dat waarschijnlijk ook dat het beleid onder invloed van deze trend zal veranderen. Dat het beleid meer rekening zal houden met de inbreng en de invloed van andere actoren uit de samenleving en het bedrijfsleven en ook rekening houdt met de problemen en het beleid op hogere en lagere bestuurlijke schaalniveaus.

Multi-actor en multi-level governance gaan over de mate waarin andere partijen dan de rijksoverheid - namelijk andere overheden en maatschappelijke organisaties - een toenemende invloed op het beleid krijgen. Dit kan beschouwd worden vanuit het oogpunt van de rijksoverheid, maar ook van de andere actoren. Hier richten we ons alleen op de mate waarin deze toenemende invloed wordt erkend in het rijksbeleid en wordt geproblematiseerd in de bestudeerde beleidsdocumenten, en wel voor één specifiek beleidsterrein: natuur.

1.4 Methode van onderzoek

In dit onderzoek wordt enkel gewerkt op basis van beleidsdocumenten: enkele grote natuurnota's worden hiertoe geanalyseerd, ondersteund met enkele andere relevante beleidsdocumenten, zoals bijvoorbeeld bestuursovereenkomsten. Voor diepere inzichten in de inhoud van eventuele nieuwe percepties binnen LNV over de context waarin men stuurt een rol spelen in de beleidsformulering zijn ook interviews nodig. Mogelijk worden deze beperkingen later aangevuld met nieuw onderzoek. Wat betreft de reikwijdte van het onderzoek wordt gekeken naar de periode 1990 tot nu. Het jaar 1990 is gekozen omdat we veranderingen in de context van sturing van het natuurbeleid willen belichten, en het natuurbeleid in 1990 met het Natuurbeleidsplan echt op de kaart is gezet. Op dat moment was er ook duidelijk sprake van een hiërarchische sturing vanuit het rijk; het lijkt dan ook het meest interessant om de eventuele veranderingen sinds toen te belichten.

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 en 3 worden aanwijzingen weergegeven voor de perceptie van LNV over de context waarin men stuurt en de mate waarin daarbinnen sprake is van een erkenning van multi-actor en multi-level governance. Deze aanwijzingen worden gebaseerd op de belangrijkste LNV-nota's tussen 1990 en 2000, en de nieuw nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Het hoofdstuk daarna (4) geeft een beschrijving van de ontwikkelingen die in deze periode te zien is, op basis van andere beleidsdocumenten. In hoofdstuk 5 worden de deelvragen beantwoord. Deelvraag 1 en 2 (voorkomen en motivatie van trends in nota's) worden daarbij gezamenlijk uitgewerkt. In het laatste hoofdstuk worden tenslotte conclusies gegeven, en hierop gebaseerde hypothesen voor vervolgonderzoek.

2 Beschrijving visies op sturing vóór de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'

2.1 Verschillen nota's algemeen

In dit hoofdstuk komen drie nota's van LNV aan bod, die elk op hun manier van belang zijn geweest voor de ontwikkeling van het natuurbeleid vanaf 1990 tot aan het uitkomen van de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Belicht worden: het Natuurbeleidsplan, de prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing en planologische kernbeslissing (pkb) Structuurschema Groene Ruimte. De drie nota's hebben alledrie een andere status, reikwijdte en karakter. Bij de analyse van de perceptie van het rijk op sturing in de drie nota's wordt steeds aandacht besteed aan het voorkomen van aanwijzingen voor de erkenning van multi-level en multi-actor governance in de percepties van het ministerie en de betekenis daarvan voor de sturing.

In de eerste paragraaf komt het Natuurbeleidsplan aan bod. Deze nota is vooral een visievormend document voor het natuurbeleid geweest, waarmee een belangrijk instrument als de Ecologische Hoofdstructuur werd geïntroduceerd. Het Natuurbeleidsplan was dan ook met name op de sector Natuur gericht, en geeft de rijkvisie over sturing in het natuurbeleid weer. In de tweede paragraaf het Structuurschema Groene Ruimte. Het SGR heeft als doel om doelstellingen van het natuurbeleid een ruimtelijke uitwerking te geven. Het is dan ook een document dat breder gericht is dan puur natuur, en een formele status voor de ruimtelijke ordening heeft. Dit is in dit hoofdstuk de enige nota waarvoor de invloed van verschillende actoren op de bestuurlijke organisatie van de beleidsvoering voor de groene ruimte is onderzocht (zie Peters, 1999). In paragraaf 2.3 zullen de resultaten van dit onderzoek daarom apart behandeld worden. In de derde paragraaf wordt de nota Dynamiek en Vernieuwing geanalyseerd. Deze nota is als een soort visievormende mijlpaal uitgebracht door de toenmalige minister van LNV, waarin deze met name een visie op de aansturing door het rijk, en de verhouding met andere overheden en de maatschappij vastlegt. De nota beschrijft deze visie voor het hele beleidsterrein van LNV, en is dus niet enkel op natuur gericht.

2.2 Invulling in Natuurbeleidsplan

Toonzetting nota

De nota is zeer topdown van toon; onder andere de probleemformulering is totaal vanuit de rijkvisie geformuleerd. Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat het rijk constateert dat de toestand van de natuur tot ongerustheid stemt, en daarom het natuurbeleidsplan heeft opgesteld. De rol van andere overheden hierin wordt nog niet genoemd (LNV, 1990 (1), p.2). In deze nota lijkt het rijk er van uit te gaan dat zij de andere betrokken partijen kan stimuleren tot het uitvoeren van de rijkvisie, onder andere door gericht aan draagvlak te werken. Er is geen aandacht in de nota voor de mogelijkheid dat de betrokken partijen niet geheel stuurbaar zijn.

Beleidsvorming in wisselwerking tussen meerdere beleidsniveaus (multi-level)

In de nota wordt aangegeven dat het rijk ten behoeve van het opstellen en uitvoeren van het Natuurbeleidsplan veel van de andere overheden (andere ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen) vraagt en dat gebleken is dat op hun steun gerekend kan worden (LNV, 1990 (1), p.2). om het rijksbeleid te ondersteunen, maar over invloed van deze actoren op de beleidsvorming wordt niets gezegd: “de regering realiseert zich, dat de doelstellingen niet kunnen worden verwezenlijkt zonder de medewerking van andere overheden” (LNV, 1990 (2), p.10). “Voorts wordt de provincies en de gemeenten gevraagd zoveel als bestuurlijk en juridisch mogelijk te anticiperen op het nieuwe beleid” (LNV, 1990 (2), p.83).

De rol van de andere overheden lijkt ook met name in de uitvoering van het natuurbeleidsplan te worden gezien: het “schetst een beleid voor natuur en landschap dat in nauwe samenwerking met de andere overheden zal moeten worden uitgevoerd. Het rijk is daarbij verantwoordelijk voor het initiatief bij het beleid gericht op internationaal of nationaal belangrijke natuur- en landschapswaarden. Voor de regionaal of lokaal belangrijke waarden ligt het initiatief bij provincies en gemeenten” (LNV, 1990 (1), p.6). Er wordt dus ook gedacht vanuit een duidelijke taakverdeling: het rijk stelt het beleidskader vast en is verantwoordelijk voor de uitvoering voor nationaal en internationaal belangrijke natuurwaarden; lokale en regionale overheden zijn verantwoordelijk voor lokale en regionale waarden. Deze taakverdeling is wel gericht op een belangrijke rol voor de decentrale overheden, wat een aanwijzing kan zijn voor een perceptie van multi-level governance² bij het rijk: “de complementaire positie van de provincies is niet alleen aan de orde bij de toepassing van sectorinstrumenten. Voor de realisering van het rijksbeleid zullen ook de instrumenten van de ruimtelijke ordening, de landinrichting, het waterbeleid en het milieubeleid moeten worden ingezet” (LNV, 1990 (2), p.122). Deze complementariteit wordt ook benadrukt via decentralisatie van enkele taken naar de provincie: “met het IPO zijn besprekingen gaande over de decentralisatie van het beleid inzake aanwijzingen en onderhoud van landschapselementen” (LNV, 1990 (2), p.255). Dit geeft aan dat er in beleidsniveaus gedacht wordt. Of het rijk daarmee ook verschillende beleidsopvattingen erkent, of een interactieve totstandkoming van het beleid van belang vindt, wordt hieruit niet duidelijk.

Wat betreft de internationale component van beleidsvorming wordt in de nota gesteld dat Nederland een grote internationale verantwoordelijkheid heeft door het aparte karakter van haar deltanatuur (LNV, 1990 (1), p.2). Men geeft ook aan dat: “het aantal internationale regelingen en overlegverbanden dat betrekking heeft op natuurbehoud gedurende de laatste 20 jaar sterk is toegenomen” (LNV, 1990 (2), p.185). Hier constateert LNV ook impliciet de onderlinge afhankelijkheid van partijen: “sommige regelingen tellen (nog) te weinig partijen om optimaal effect te hebben...” (LNV, 1990 (2), p.185). Men constateert dat er nog te weinig betrokkenheid van andere partijen is, en wil deze versterken: “daarnaast wordt belang gehecht aan de betekenis van de Raad van Europa als overlegforum en als verspreider van informatie en kennis op het gebied van natuur en landschap (LNV, 1990 (2), p.186).

² Opgemerkt kan worden dat multi-level governance méér inhoudt dan enkel het verdelen of decentraliseren van taken tussen overheden: het impliceert een vervaechting van overheids- en maatschappelijke organisaties op alle beleidsniveaus. Wel kan decentralisatie van taken mogelijk duiden op de perceptie van het rijk dat andere actoren een belangrijker rol in het beleid zouden moeten krijgen.

Toename invloed maatschappelijke actoren in beleid door vervlechting (multi-actor)

Ook hier ontstaat het beeld dat andere groepen dan het rijk wel worden opgemerkt en van belang geacht, maar vooral vanuit de noodzaak van hun medewerking om het rijksnatuurbeleid te laten slagen. Zo wordt er bijvoorbeeld gesteld dat de uitvoering van het natuurbeleid in de nota niet enkel een zaak is van de ondertekenende ministers, maar ook van andere overheden en maatschappelijke organisaties (LNV, 1990, p.6). "Daarnaast wordt in het natuurbeleidsplan een expliciet beroep gedaan op burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen. Dit betreft zowel het meewerken aan het verbeteren van de natuurlijke en landschappelijke waarden als het zoveel mogelijk nalaten van activiteiten die deze waarden kunnen schaden" (LNV, 1990 (2), p.10).

Het particulier initiatief wordt als zeer belangrijk gezien wegens de "mobiliserende invloed op brede lagen van de bevolking" (LNV internet, 1990, p.6). Dit wordt echter als volgt ingevuld: het rijk zal voor de algemene natuur- en landschapswaarden een stimulerend beleid voeren in de richting van andere overheden, de grondgebruikers en de beheerders (LNV, 1990, p.5). "Het rijk zal, waar relevant, initiatieven van andere overheden en particulieren, gericht op bescherming van aardkundige en cultuurhistorische waarden ondersteunen" (LNV, 1990 (2), p.100). Wat relevant is en wat niet lijkt door het rijk bepaald te worden, evenals wat wel ondersteund wordt en wat niet. Dit duidt niet op een interactie van de partijen tijdens de beleidsvorming.

Om de rijksdoelen te bereiken, onderstreept LNV het nut van draagvlak: "Een van de mogelijkheden om de duurzaamheid te bevorderen is het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het te voeren beleid... Het bevorderen van normbesef bij derden houdt vanzelfsprekend ook in dat de rijksoverheid de normen zelf ook zal hanteren" (LNV, 1990 (2), p. 47). LNV wil dus (achteraf) draagvlak voor het beleid bij de samenleving creëren.

Om maatschappelijke groeperingen bij het rijksbeleid te betrekken wordt het doelgroepenbeleid ingezet: hieronder verstaat men "het ontwikkelen en uitvoeren van op speciale groepen in de samenleving gerichte maatregelen en acties. Het betreft dan groepen die door hun maatschappelijke positie van bijzonder belang zijn voor de realisering van doelstellingen in het natuur- en landschapsbeleid" (LNV, 1990 (2), p. 114). Het rijk wil de beheerders in het landelijk gebied stimuleren om meer voor natuur en landschap te doen dan daarvoor het geval was via sponsoring, PPS en gezamenlijk optrekken met andere activiteiten (meekoppelen) (LNV, 1990, p.6-7). Maatschappelijke organisaties worden wel betrokken bij het uitdenken van de mogelijkheden hiertoe: "met het oog op de concretisering van het beleid gericht op het particulier initiatief zal een studiec commissie worden ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de particuliere organisaties en de overheid" (LNV, 1990 (2), p.180). Deze commissie kreeg de rol toebedeeld te verkennen wat de mogelijkheden van PPS-projecten en sponsoring waren.

Samenvattend

Het rijk lijkt in het natuurbeleid ten tijde van het Natuurbeleidsplan haar rol op te vatten als het betrekken en aansturen van alle andere actoren in het natuurbeleid (overheden en maatschappelijk) als een spin in het web. In de nota wordt niets gesteld over de daadwerkelijke invloed van andere dan rijksactoren op de natuurbeleidvorming. Het rijk lijkt andere partijen weinig ruimte te bieden voor beïnvloeding van het beleid. Deze andere partijen worden door het rijk in bepaalde gevallen gericht betrokken omdat de natuurdoelen van het

rijk dan beter bereikt kunnen worden. Twee aanwijzingen voor een veranderende sturingsperceptie zijn de decentralisatie van sommige taken naar de provincie, en het belang dat men hecht aan een goede internationale samenwerking. Dit zou kunnen wijzen op de perceptie dat beleid in bepaalde gevallen beter op andere niveaus dan het rijksniveau en door andere partijen dan enkel het rijk uitgewerkt kan worden.

Tekenend is ook dat er in de Regeringsbeslissing bij de beschrijving van de hoofdlijnen van het nationaal natuurbeleid (LNV, 1990 (2), p.79) absoluut geen aandacht wordt besteed aan de rol en wensen van andere dan rijksactoren: er wordt enkel in gegaan op de visie van het rijk, zonder daar de rol van anderen in te noemen.

2.3 Invulling in Structuurschema Groene Ruimte 1 (SGR 1)

Toonzetting nota

In het SGR lijken de percepties bij LNV over sturing sterker dan in het Natuurbeleidsplan bepaald te worden door de idee om beleid te vormen op het beleidsniveau dat daar het meest geschikt voor is, waardoor decentrale beleidsvorming meer in de aandacht komt. Deze focus op decentralisatie is echter met name beperkt tot het provinciale niveau. Uit inspraakreacties van gemeenten blijkt bijvoorbeeld dat zij vinden dat er te weinig aandacht is voor de rol van gemeenten. Ook wat betreft de betrokkenheid van maatschappelijke partijen geeft de nota blijk van een dergelijke perceptie, doordat het rijk ruimte biedt voor regionale uitwerking van beleid. Daarbij staat met name samenwerking tussen overheid en maatschappelijke partijen centraal, bijvoorbeeld in PPS-constructies (publiekprivate samenwerking). In inspraakreacties wordt gesteld dat het rijk al teveel in detail van tevoren vastlegt. In haar perceptie van sturing lijkt LNV wel veel belang toe te kennen aan de inbreng van met name de provinciale overheden en maatschappelijke partijen.

Totstandkomen Nota: gebaseerd op feitelijke invloedsmeting

Beleidsvorming in wisselwerking tussen meerdere beleidsniveaus (multi-level):

Tot dit Structuurschema is allereerst aangezet in 1985 door twee Tweede Kamerleden, in een verzoek aan de regering tot meer vereenvoudiging in het stelsel van nota's, schema's en beleidsplannen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Binnen het toenmalige departement van Landbouw en Visserij is hier toen gevolg aan gegeven. Uit de beschrijving van het proces van totstandkoming van het SGR 1, in het proefschrift van Peters 'Verdeelde Macht' (1999) blijkt zeer duidelijk dat in dit traject een intensieve discussie over de decentralisatie van taken in het natuurbeleid naar provincies (de Decentralisatie-Impuls of DI-impuls) een belangrijke rol speelt.

Tijdens het ontwikkelen van de nota, die uiteindelijk Structuurschema Groene Ruimte zal gaan heten, is een aantal momenten aan te geven waarop andere overheidsniveaus een duidelijke poging tot invloed op de bestuurlijke opzet van het beleid hebben gedaan. Zo wordt in 'Verdeelde Macht' melding gedaan van ten minste drie belangrijke initiatieven vanuit andere overheidslagen. Ten eerste wordt in oktober 1991 in een eerste reactie op het concept (toen nog SLNO geheten) vanuit zowel het IPO en de VNG aangegeven dat de nota veel te centralistisch en detaillistisch is opgezet (Peters, 1999, p.185). Overigens wordt hier ook aangegeven dat de VNG veel minder bij de besluitvorming is betrokken dan het IPO. Ten tweede neemt het IPO deel aan een gezamenlijk schrijven door Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten en het Landbouwschap aan de minister-president en de minister van

Financiën, waarin verzocht wordt extra middelen ter beschikking te stellen voor het SGR. Deze brief laat de discussie weer oplaaien over de voordelen die decentralisatie van taken naar de provincie zou hebben, onder andere voor het oplossen van het financiële gat waar de nota mee kampt (Peters, 1999, p.188-189). In september 1992 speelt het IPO in deze discussie een zwaar drukmiddel uit, door aan te geven "de onderhandelingen over de DI-impuls als mislukt te beschouwen. Tegelijk starten de provincies een intensieve lobbycampagne in de Tweede Kamer om de grootste fracties ervan te overtuigen dat de bewindslieden van LNV en het kabinet op hun besluit ... [over het SGR en haar financieringsproblematiek, red] moeten terugkomen" (Peters, 1999, p.190).

De vraag is dan vervolgens hoe effectief dit is geweest, met andere woorden: hadden deze andere levels daadwerkelijk invloed op de totstandkoming van het SGR? Uit de invloedsanalyse die Peters uitvoert, blijkt het volgende. Het ontwikkelen van het SGR is vooral een centraal aangestuurd en beheerst traject geweest. Toch hebben met name de provincies nog behoorlijk wat invloed gehad: "Door hun harde opstelling richting het kabinet, hun grote vasthoudendheid, de nauwe onderlinge samenwerking en de actieve lobby bij verwante Kamerleden en bewindslieden weten zij in dit besluitvormingsproces [de discussie over de taakverdeling tussen rijk en provincies, red] behoorlijke invloed te verwerven" (Peters, 1999, p.223). De invloed van de gemeenten is laag geweest: "uit de analyse van de onderzochte beslissingen blijkt dat hun lobby een enkele maal succesvol is geweest, maar ook dat de gemeenten in het algemeen nauwelijks invloed hebben gehad" (Peters, 1999, p.223).

Toename invloed maatschappelijke actoren in beleid door vervlechting (multi-actor)

Ook andere dan overheidsactoren hebben veelvuldig geprobeerd invloed uit te oefenen op de invulling van het SGR. Het opvallende is dat met name de zeer actieve natuur- en milieuorganisaties juist tegen een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid zijn: "ze vrezen dat de op landelijk niveau bereikte resultaten in de provincie opnieuw ter discussie komen te staan (Peters, 1999, p.184)". In hun lobby lijken ze ook redelijk succesvol te zijn: "Volgens het Agrarisch Dagblad is het kabinetsbesluit [men gaat akkoord met de eerste versie (concept, deel 1) van het SGR, red] een overwinning van het Groene Front, in dit geval minister en departement van LNV, het Landbouwschap en de natuur- en milieuorganisaties, die alles graag op centraal niveau geregeld willen zien" (Peters, 1999, p.190).

Ook hebben maatschappelijke organisaties met grote regelmaat initiatieven ontplooid om de beleidsvorming te sturen. Zo sturen 35 natuur- en milieuorganisaties waaronder Stichting Natuur en Milieu in juni 1991 "een bezorgde brief aan de bewindslieden van LNV over het ontbreken van aandacht voor landschapswaarden in het SLNO (Peters, 1999, p.184)". De regering trekt zich niet altijd evenveel aan van maatschappelijke invloedspogingen: zo wordt er door Peters gesteld, dat in 1993 de meeste inspraakreacties op het SGR niet verwerkt worden (Peters, 1999, p.191). In andere gevallen worden maatschappelijke partijen echter wél meer betrokken bij het beleid. Zo worden landbouw- en natuur- en milieuorganisaties vanaf eind 1992 dichter bij de inhoudelijke voorbereiding van het SGR betrokken, door zitting te nemen in verschillende werkgroepen onder de projectorganisatie (Peters, 1999, p.191). Ook "sturen het Landbouwschap, de Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen een gezamenlijke brief aan de kabinetsformatoren met het verzoek om 200 miljoen extra uit te trekken voor de versnelde uitvoering van het Natuurbeleidsplan" (Peters, 1999, p.193): de nieuwe minister van LNV, Van Aartsen krijgt uiteindelijk 163 miljoen los.

Samengevat blijken met name de natuur- en milieubelangenorganisaties veel invloed te hebben gehad op met name de inhoudelijke discussies in het proces, over de bepalingen over de Groene Ruimte die in het SGR zijn opgenomen. Dit was mogelijk door hun relatief grote

deskundigheid en door de krachtige lobby, met name van Stichting Natuur en Milieu bij de Tweede Kamer (Peters, 1999, p.224-225).

Na totstandkomen nota

Beleidsvorming in wisselwerking tussen meerdere beleidsniveaus (multi-level)

Decentralisatie staat in het SGR sterk in de aandacht. Zo stelt LNV, dat: “veel vraagstukken aangaande het ruimtegebruik in het landelijk gebied vragen, gegeven de gebiedsspecifieke omstandigheden, om besluitvorming op regionaal niveau” (LNV en VROM, 1995, p.11). Men laat dan ook meer aan het regionale niveau over: “het rijk vraagt de provincies en de betrokkenen en hun organisaties in de als waardevolle cultuurlandschappen aangewezen gebieden gezamenlijk een toekomstperspectief op te stellen, gericht op geïntegreerde, duurzame ontwikkeling van de gebieden, en initiatieven te ontplooiën om dat perspectief door middel van een projectmatige aanpak dichterbij te brengen” (LNV en VROM, 1995, p.9).

Deze nieuwe rolverdeling wordt onder andere ingevuld door middel van de Decentralisatie Impuls, waarbij provincies in toenemende mate zelfstandig het eigen beleid en de beleidsuitwerking van het rijk mogen invullen. Dit werd al in het Kabinetsstandpunt duidelijk verwoord in de taakstelling: “beleidsbepaling door provincies voor eigen taken en beleidsuitwerking door provincies van rijksbeleid op regionaal niveau tot 1996 gezamenlijk met een primaire rol voor de provincies; na 1996 uitsluitend nog door de provincies” (LNV en VROM, 1993, p.204). Ook blijkt hier enigszins door de provincies op aangedrongen te worden, zo blijkt uit de Reacties op de ontwerp-Planologische Kernbeslissing (LNV en VROM, 1993, p.160-166). Hierin wordt aangegeven door de provincies dat ze vinden dat het rijk nog teveel prioriteiten stelt en in het algemeen nog teveel bepaalt.

Toch blijft deze aandacht voor andere beleidsopvattingen met name hangen op het provinciale niveau, zoals ook blijkt uit de reacties van de gemeenten op de ontwerp-Planologische Kernbeslissing (LNV en VROM, 1993, p.151). Zo wordt de volgende reactie van burgemeester Van der Doef, vertegenwoordiger voor de VNG verwoord: “hij uit de grote teleurstelling over het gebrek aan aandacht voor de gemeentelijke rol in het structuurschema... De VNG [Vereniging van Nederlandse Gemeenten, red] wil met het oog op het rendement van het structuurschema, dat voor het vervolg goed bestuurlijk overleg met de gemeenten plaatsvindt en vraagt de minister te bevorderen dat het departement in het vervolgtraject zelf de regio's ingaat”. Het commentaar van de gemeenten heeft betrekking op de aandacht voor de eigen rol en de vrijheden die men krijgt in de beleidsuitwerking. Zo is in de Reacties op de ontwerp-Planologische Kernbeslissing het volgende gesteld: “De VNG vindt dat in het SGR teveel wordt uitgegaan van een automatische doorwerking van het rijksbeleid naar het bestemmingsplan “ (LNV en VROM, 1993, p.21).

Uit het Kabinetsstandpunt blijkt in de motivering, dat de opstelling van het rijk ook deels is gebaseerd op een vraag om minder centralisme vanuit de maatschappij. Zo wordt er bijvoorbeeld gesteld dat het idee van door het rijk opgestelde globale gebiedsperspectieven wordt losgelaten, omdat deze door maatschappelijke instellingen als te centralistisch worden beschouwd (LNV en VROM, 1993, p.164).

Toename invloed maatschappelijke actoren in beleid door vervlechting (multi-actor)

Het meer vrijlaten van het provinciale niveau geldt niet enkel voor de overheden, maar ook voor maatschappelijke partijen: “uitgangspunt daarbij [verwezen wordt naar de verandering van de rol van het rijk bij de uitwerking en uitvoering van het beleid, red] is dat wat maatschappelijke sectoren zelf kunnen doen ook aan hen dient te worden overgelaten” (LNV en VROM, 1993, p.11). “het ruimtelijk beleid is gericht op het ontwikkelen van mogelijkheden

voor openluchtrecreatie en toerisme en op het bieden van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen van het particuliere initiatief..." (LNV en VROM, 1995, p.40). Dit wordt ook tot uitdrukking gebracht in het Beleidsprogramma: "waar het rijk (mede) is betrokken bij ruimtelijke plannen en inrichtingsactiviteiten wordt in samenwerking met andere overheden en het particulier initiatief bijgedragen aan het verbeteren van het recreatief-toeristisch product (LNV en VROM, 1995, p.40).

Dat LNV in de uitwerking van (onder andere) het natuurbeleid met name aandacht besteedt aan nieuwe samenwerkingsverbanden met andere overheden en maatschappelijke actoren, blijkt in het Kabinetsstandpunt van dit SGR nadrukkelijk: "in samenwerking met de betrokken partners wil het kabinet daar [verwezen wordt naar de uitvoering van het in het SGR vastgestelde beleid, red] zijn steentje aan bijdragen. Over een aantal aspecten van de uitwerking en de uitvoering heeft het kabinet met verschillende instanties en met andere overheden reeds afspraken gemaakt...Het kabinet nodigt alle betrokkenen uit het werk gezamenlijk voort te zetten..." (LNV en VROM, 1993, p.12). Men stelt ook dat voor de uiteindelijke realisering van het beleid van het landelijk gebied "samenwerking tussen het rijk, de andere overheden, bedrijfsleven en particuliere organisaties noodzakelijk is" (LNV en VROM, 1993, p.163).

Deze samenwerking gaat verder dan het decentraal laten uitvoeren wat centraal is bedacht. Zo stelt LNV in het Kabinetsstandpunt, dat: "het kabinet het verkrijgen en behouden van een breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak in de betreffende regio's van groot belang acht en in dat licht ruimte biedt voor regionale invulling" (LNV en VROM, 1993, p.31). Ook blijkt in dit Kabinetsstandpunt de toegenomen vervlechting van overheid en maatschappelijke actoren door de keuze voor nieuwe instrumenten, zoals de Publiek-Private Samenwerking (PPS): "Publiek-private samenwerking is van belang met het oog op volledige realisering van de doelstelling [bosuitbreiding in de stadsgewesten, red]" (LNV en VROM, 1993, p.124-125).

Toch blijkt niet iedereen van mening te zijn dat bij de presentatie van het beleid de maatschappelijke betrokkenheid goed in het oog is gehouden: in de Reacties op de ontwerp-Planologische Kernbeslissing (LNV en VROM, 1993, p. 11-14) wordt aangegeven dat door de complexiteit van de nota "afbreuk wordt gedaan aan de beïnvloedingsmogelijkheden van de gewone burger" en dat "sommige beslissingen reeds op ambtelijk niveau zijn genomen waardoor de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming is verminderd" (ANWB). Sommige insprekers vinden dat "er geen ruimte wordt geboden voor nieuwe ontwikkelingen en voor opvattingen van de regionale partners" door de gedetailleerdheid van het SGR.

Samenvattend

Met het SGR lijkt LNV een nieuwe weg in te slaan: men is zich bewust van de behoefte aan maatwerk op provinciaal en regionaal niveau en is zich bewust van het belang van maatschappelijke betrokkenheid. Uit de inspraakreacties op de nota blijkt ook meer vraag hiernaar vanuit de regionale overheden en maatschappelijke partijen zelf. Het rijk gaat in de omschreven aanpak verder dan het kweken van draagvlak, maar laat men ook steeds meer over aan zowel andere overheden als aan maatschappelijke partners. Regionale invulling van het beleid staat centraal. Nog niet iedereen is echter tevreden: de decentralisatie naar provincie en gemeenten zou niet ver genoeg gaan, en maatschappelijke invloed wordt nog te moeilijk gemaakt door het detailniveau van het rijkskader dat met het SGR wordt neergelegd.

2.4 Invulling in Prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing

Toonzetting nota

In de nota is sprake van een verschuivende perceptie bij LNV over wat men als rijksoverheid allemaal kan en moet aansturen. Zo is een van de centrale aandachtspunten de taakverdeling tussen de verschillende overheden onderling, en tussen overheid en maatschappij. De nota geeft blijk van het besef bij het rijk dat de sturingscapaciteit van de (rijks)overheid beperkingen heeft, en bovendien andere partijen ook hun eigen verantwoordelijkheden moeten nemen. De nota lijkt onder andere als doel te hebben de nieuwe inzichten van LNV over haar positie in de maatschappij en tussen de andere beleidsniveaus vast te leggen en uit te dragen.

Beleidsvorming in wisselwerking tussen meerdere beleidsniveaus (multi-level)

Van de steeds verder gaande internationalisering wordt gesteld dat het "grote gevolgen voor de nationale beleidsruimte" heeft (LNV, 1995, p.1), maar ook over de binnenlandse verschuiving wordt het volgende gesteld: "Ook bestuurlijk is er een verschuiving richting regio. Niet "Den Haag", maar de provincie of gemeente is aanspreekpunt voor zaken die de eigen leefomgeving betreffen" (LNV, 1995, p.2). LNV erkent hiermee dat niet al het beleid op rijksniveau bepaald kan worden, aangezien steeds meer ontwikkelingen op regionaal en internationaal niveau plaatsvinden. In de nota staat dus onder andere de taakverdeling tussen overheden centraal. Interactie wordt hierbij belangrijk genoemd: "Belangrijk daarbij is dat met het oog op een goede werking de instrumenten op de juiste bestuurlijke schaal worden ingezet. Samenwerking en synergie met andere Ministeries, en met Europese, provinciale en andere overheden is hiervoor een eerste vereiste" (LNV, 1995, p.6).

De decentralisatie-impuls wordt voor de verdeling van taken tussen overheidsniveaus een belangrijke stap genoemd. "Met de uitwerking van de decentralisatie-impuls zijn voor de uitvoering van het regionale groene beleid de provincies centraal komen te staan... Samenwerking tussen de bestuurslagen en een bottom-up benadering vanuit projecten zoals momenteel aan de orde bij de WCL- en ROM-gebieden, zullen voor deze aanpak model staan... Initiatieven vanuit de regio, gericht op de uitvoering van het beleid, worden aangemoedigd" (LNV, 1995, p.16).

Toename invloed maatschappelijke actoren in beleid door vervlechting (multi-actor)

De verhouding tussen het rijk en zowel maatschappelijke partijen als andere overheden op alle beleidsniveaus is in deze nota een punt van discussie, wat al in de doelstelling blijkt. Deze nota "wil ook duidelijkheid scheppen over de vraag wat de rijksoverheid tot haar verantwoordelijkheid rekent" (LNV, 1995, p.1). Dit wordt ook gemotiveerd, door het noemen van enkele belangrijke ontwikkelingen: internationalisering op vrijwel alle terreinen en regionalisering en individualisering in alle delen van de samenleving (LNV, 1995, p.1).

LNV constateert in de inleiding van deze nota "het proces van het mondiger worden van de burger. Deze tendens vraagt om een herbezinning op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burger en overheid, tussen wat publiek en privaat, individueel of collectief geregeld moet worden. Bewuste boeren en burgers stellen immers hoge eisen aan de overheid maar zijn ook bereid zelf verantwoordelijkheden te nemen. Dit biedt mogelijkheden tot nieuwe

manieren van overheidssturing (LNV, 1995, p.3). Hoe deze maatschappelijke en overheidsbetrokkenheid bij de totstandkoming van de nota zijn vormgegeven wordt echter in de nota zelf niet aangegeven.

De maatschappij krijgt in deze nota een duidelijkere positie in het beleid. Eigen verantwoordelijkheden worden nog eens extra benadrukt. Het ministerie geeft aan dat ze de maatschappelijke bereidheid om zelf verantwoordelijkheden te nemen aan moet grijpen om op een andere manier te sturen; ook omdat men zich realiseert dat de maatschappij niet zo makkelijk te sturen is: "Thans kunnen we constateren dat de samenleving meer en meer bereid is de uitdagingen zelf op te pakken... Bovendien blijkt steeds vaker dat overheidsbeleid alleen niet in staat is doelmatig het handelen van mensen te veranderen... Een bijzondere uitdaging (...) is meer gebruik te maken van particuliere initiatieven die het economisch draagvlak van de groene ruimte kunnen versterken" (LNV, 1995, p.15). LNV geeft hiermee aan ook de kansen van deze sterker wordende maatschappelijke groeperingen te erkennen. Zo stelt men: "In de landbouw wordt thans tal van initiatieven op dit terrein genomen, door instanties als boerenverenigingen en milieucoöperaties. Ook andere bewoners en instanties leveren in toenemende mate een bijdrage aan het natuur- en landschapsbeheer, zoals waterschappen, recreatieschappen, vrijwilligersorganisaties (voor weidevogels en landschapsbeheer) en waterleidingbedrijven" (LNV, 1995, p.18).

Door de hele nota heen staat centraal dat de overheid "nadrukkelijker de burger aanspreekt op zijn verantwoordelijkheid voor het beheer ervan [natuur en landschap, red]" (LNV, 1995, p.1), en dat dit een verschuiving in het beleid is. "Burgers en bedrijven zullen meer dan nu zelf verantwoordelijk zijn voor tal van zaken. De overheidszorg verschuift van directe bemoeienis met de marktsector naar beleid dat de kaders aangeeft en randvoorwaarden stelt" (LNV, 1995, p.4). Het rijk stelt hiervoor enkele uitgangspunten:

- "De overheid zorgt voor heldere politieke kaders zodat burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties weten wat zij wel van de overheid kunnen verwachten en wat niet.
- Binnen deze kaders zal de eigen verantwoordelijkheid centraal staan.
- De overheid communiceert [dit wordt in de nota uitgelegd als overleg, waarbij LNV aangeeft dat dit niet mag leiden tot besluiteloosheid en beleidsimpasses] over het te voeren beleid" (LNV, 1995, p.4)."

Samenvattend

In de nota Dynamiek en Vernieuwing blijkt dat het ministerie van LNV de meerwaarde erkent van het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van andere overheidsniveaus en maatschappelijke actoren, alsook de behoefte van deze partijen hieraan. Enkele citaten, bijvoorbeeld over het WCL- en ROM-beleid, geven aan dat maatwerk in de regionale uitwerking en invulling van beleid een reden is voor de behoefte aan beleidsruimte. Dit is een typisch kenmerk van multi-level sturing, aangezien er ruimte wordt geschapen voor verschil in beleidsconcepten en beleidsvorming op het beleidsniveau dat daarvoor het meest geschikt is. Buiten een toenemende aandacht voor het regionale niveau, valt ook te constateren dat het internationale niveau als prioriteit in de bestuurlijke aandacht wordt genoemd.

Ook multi-actor sturingskenmerken zijn echter van toepassing, aangezien in deze nota erkend wordt door het rijk, dat de maatschappij zo divers en initiatiefrijk is geworden, dat het rijksbeleid alleen niet voldoende sturing kan geven. Hiermee wordt de vervlechting van overheid en maatschappij erkend.

Tussentijdse Conclusies:

- Het Natuurbeleidsplan werd sterk geschreven vanuit een 'maakbaarheidgedachte': het rijk maakt nationaal beleid vanuit een visie, en stuurt andere partijen zo dat ze dat op een juiste wijze uitvoeren. Er was nauwelijks aandacht voor andere zienswijzen of invloed vanuit die partijen.
- Het SGR geeft veel meer vrijheid aan de provinciale en regionale beleidsinvulling binnen het rijkskader. Ook wordt er meer aandacht besteed aan de idee van beleidsvorming overlaten aan het meest geschikte beleidsniveau, door bijvoorbeeld de Decentralisatie Impuls. Het rijk lijkt zich meer bewust van de eigen opvattingen van andere actoren, zowel binnen als buiten de overheid, en legt meer de nadruk op het nemen van eigen verantwoordelijkheden. In deze nota blijft het gemeentelijke niveau echter grotendeels buiten beeld en vinden sommigen de vrijheden nog te beperkt.
- Met de prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing wordt een nieuwe richting ingeslagen. LNV erkent de beperkingen van de sturingsmogelijkheden van het rijk, en geeft aan meer aan maatschappelijke actoren en het regionale niveau over te willen laten.

Tekstbox 2: tussentijdse conclusies over natuurbeleid 1990 – 1999

3 Invulling visies op sturing in ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’

Nu we gezien hebben in welke mate er sprake was van erkenning van multi-level of multi-actor governance als context voor de sturing vanuit het rijk in het Natuurbeleidsplan, het Structuurschema Groene Ruimte en de prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing, is het interessant te bezien hoe de nieuwe nota van LNV, Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur hiermee omgaat. De vraag is of de toegenomen aandacht van het rijk voor de rol en invloed van andere actoren ook in deze nota doorzet, en hoe men hier invulling aan geeft. Hieronder wordt dit op dezelfde wijze als in het vorige hoofdstuk weergegeven.

Toonzetting nota

In deze nota wordt nadrukkelijk gestreefd naar interactie tussen overheidsactoren en maatschappelijke organisaties op meerdere bestuursniveaus. Het regionale niveau lijkt hierbij de nadruk te krijgen: er is volop aandacht voor de gebiedsgerichte aanpak. Ook wordt aangegeven wat de achterliggende redenering bij het ministerie is om voor deze sturing te kiezen: “Versterken van de doelgerichte samenwerking van partijen bij de uitvoering van het natuurbeleid [gericht op acties in gebieden waar grote en /of potentiële landschappelijke waarde gepaard gaat met groeiend recreatief gebruik en hoge stedelijke druk, op acties wat betreft ontwerpgerichte planvorming ter verhoging van de groene kwaliteit van het landelijk gebied en op acties ten behoeve van het integreren van rode en groene planvorming, red] is een van de speerpunten van deze nota vanuit de overtuiging dat een goede samenwerking in veel gevallen de sleutel is tot ontwikkeling en beheer van (nieuwe) natuur” (LNV, 2000, p.49).

LNV erkent ook dat er verschillende wensen ten aanzien van het natuurbeleid bestaan in de verschillende geledingen van de maatschappij, en dat men hiervoor ook aandacht moet hebben, als het rijk die maatschappij bij het natuurbeleid wil betrekken. Dit is een belangrijke verandering in de perceptie van sturing van het rijk, die echter verder in de nota weinig uitgewerkt wordt tot concrete acties.

Beleidsvorming in wisselwerking tussen meerdere beleidsniveaus (multi-level)

Met de nota zet men in op wisselwerking tussen de verschillende bestuursniveaus, of zoals verwoord in de nota: “daarnaast wil het kabinet door sterk in te zetten op ontwerpgerichte planvorming de totstandkoming bevorderen van brede bestuurlijke allianties die zich mede inzetten voor de verhoging van de groene kwaliteit van het landelijk gebied” (LNV, 2000,p.49).

Het kabinet gaat in overleg met provincies en gemeenten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om onder de noemer ‘Nationaal Landschap’ samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties te stimuleren... [om gebieden waar grote en /of potentiële landschappelijke waarde gepaard gaat met groeiend recreatief gebruik en hoge stedelijke druk effectief aan te pakken, red] Het kabinet streeft hierbij uitdrukkelijk niet naar een aparte categorie voor ruimtelijke bescherming, maar naar regionale samenwerkingsverbanden” (LNV, 2000, p.49).

Uit de nota blijkt ook dat het beginsel gevolgd wordt dat beleid gemaakt moet worden op het beleidsniveau dat daar het meest geschikt voor is. Daarin wordt de provinciale overheid als steeds belangrijker gezien: “de rol van de provincie bij de uitvoering van het natuurbeleid groeit, waarbij beleid binnen gebieden steeds meer integraal wordt uitgevoerd”(LNV, 2000, p.48). Ook stelt men in de nota vervolgens dat: “uitgangspunt hierbij is verder dat het rijk verantwoordelijk is en blijft voor een doelmatige en rechtmatige inzet van de genoemde instrumenten en dat het hierover, waar aan de orde, verantwoording naar de Europese Unie af moet kunnen leggen” (LNV, 2000, p.48). Hieruit spreekt ook dat LNV erkent dat het internationale beleidsniveau ook steeds meer van invloed wordt op de nationale beleidsuitvoering.

Beleid wordt met name steeds meer in interactie tussen de verschillende overheidsniveaus vastgesteld. Dat blijkt ook uit de doelstelling van de nota wat betreft ‘versterking van de doelgerichte samenwerking’ (wat hierboven al even kort werd toegelicht), waartoe men in wil zetten op een heldere rolverdeling tussen overheden en overige partijen. Een van de verwoorde uitgangspunten is het volgende: “provincies voeren, samen met gemeenten en waterschappen, een samenhangend beleid met betrekking tot milieu, water, ruimtelijke ordening, landschap en natuur...Het kabinet stimuleert een integrale regionale aanpak van beleid door gebundelde inzet van (rijks)middelen en stimulering van regionale samenwerking” (LNV, 2000, p.35).

Deze interactie zou niet beperkt moeten worden tot de uitvoering, maar ook de beleidsontwikkeling. Het ministerie verwoordt dat in de beschrijving van de rolverdeling: “de overheden geven gezamenlijk invulling aan de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid. Daarbij stuurt de rijksoverheid op hoofdlijnen en zijn andere overheden verantwoordelijk voor concrete invulling en uitvoering van natuurbeleid” (LNV, 2000, p.2). Hierbij wordt verwezen naar afspraken over de taakverdeling, zoals die in het Sturingsmodel Landelijk Gebied (1999) zijn vastgelegd. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk nog kort verder ingegaan.

Toename invloed maatschappelijke actoren in beleid door vervlechting (multi-actor)

Allereerst wordt er in de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur door LNV gesteld dat “de betrokkenheid van de samenleving bij natuurbeheer is vergroot. Dat blijkt onder meer uit de forse groei van het aantal leden van natuur- en milieuorganisaties. Ook het aantal boeren en particuliere grondeigenaren dat – al dan niet in coöperatief verband - natuur en landschap beheert is fors toegenomen” (LNV, 2000, p.7). Wat doet LNV nu met deze betrokkenheid in het beleid? Het ministerie van LNV erkent de mogelijkheden van een vergrootte betrokkenheid: “de kans zit hier vooral in het verbreden van het draagvlak voor natuur en natuurbeleid in de samenleving door in te spelen op de wensen van mensen... Dit veronderstelt speelruimte voor mensen om zelf mee vorm te geven aan de eigen leefomgeving” (LNV, 2000, p.11). Men “ziet het als een belangrijke opgave om de samenleving in al haar geledingen te betrekken bij het natuurbeleid” (LNV, 2000, p.13). “Natuur dient nadrukkelijk een verantwoordelijkheid te zijn van de hele samenleving, en verbreden van het natuurbeleid kan alleen in samenwerking met anderen: bestuurlijke en maatschappelijke partners, bedrijfsleven en burgers” (LNV, 2000, p.15).

In de nota geeft LNV bovendien aan dat in diverse rapporten en adviezen de laatste jaren door adviesraden en maatschappelijke organisaties voorstellen zijn gedaan om het instrumentarium voor het natuurbeleid aan te passen, met als voorbeeld de versterking van de positie van het regionaal ontwerp in besluitvorming rond het landelijk gebied (LNV, 2000, p.45). Dit lijkt

enigszins te wijzen op de wens van sommige organisaties om de beleidsverantwoordelijkheid op het regionale niveau te vergroten.

De samenleving wordt nadrukkelijk gevraagd om een eigen, actieve inbreng in de beleidsvorming te nemen. Zo verwoordt de nota dit als: "Het kabinet nodigt daarom andere partijen nadrukkelijk uit zelf invulling te geven aan de uitvoering van beleid. Uitgangspunt daarbij is dat 'kaders van bovenaf in balans moeten zijn met ruimte voor eigen invulling van onderop" (LNV, 2000, p.1). Deze betrokkenheid wil LNV niet enkel in het beleid bereiken, maar ook in het onderzoek. Zo wordt er onder het Hoofdstuk Instrumenten tot doel gesteld dat "het kabinet actief zal bevorderen dat (nieuwe) maatschappelijke actoren en private partijen op het vlak van terreinbeheer meer betrokken worden bij de aansturing van het onderzoek" (LNV, 2000, p.51).

Als men echter kritisch gaat kijken, wordt die rol van de maatschappij bij het uitwerken van het beleid niet vergaand ingevuld. De belangrijkste aandachtspunten die het beleid voor de maatschappelijke betrokkenheid noemt, zijn enkel de gedeelde financiering van het natuurbeleid en monitoring. Zo wordt in de nota gesteld, dat: "het kabinet verbreedt de financiering van het natuurbeleid door deels in te zetten op private financiering van natuurontwikkeling en -beheer, door te kiezen voor een integrale planningsbenadering bij investeringen in wonen en werken" (LNV, 2000, p.35). "Onderzocht zal worden in hoeverre financiering uit de markt hierbij [integrale planvorming, 'rood met groen', red] een rol kan spelen en welke afspraken hierover kunnen worden gemaakt met betrokken partijen. Wat betreft de monitoring geeft LNV aan dat "bij gegevensverzameling en monitoring samenwerking wordt gezocht met andere overheden en maatschappelijke organisaties. Vrijwilligers en terreinbeheerders vervullen een belangrijke rol bij het verzamelen van gegevens" (LNV, 2000, p.55). Er wordt ook algemener het volgende gesteld: "daarnaast gaat het kabinet over de uitvoering van het natuurbeleid concrete afspraken maken met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties over hun bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen" (LNV, 2000, p.35). In de nota wordt niet aangegeven of dit daadwerkelijk verder gaat dan het mogen meefinancieren van dat natuurbeleid. Bovendien is het maar de vraag om welke invloed de maatschappij zelf vraagt. In de nota wordt niet aangegeven of er sprake is van een toenemende behoefte bij deze groepen om invloed op de beleidsvorming of financiering van het beleid uit te oefenen.

Een aparte vorm van vervlechting tussen verschillende actoren bij de beleidsvorming is de externe integratie. Het kabinet erkent in de nota dat: "door het natuurbeleid beter door te laten werken in andere beleidsvelden, de effectiviteit van het natuurbeleid kan worden vergroot... Omgekeerd wordt overigens ook getracht om te integreren. Zo zijn de beleidsvelden water en cultuurhistorie nadrukkelijk meebepalend geweest voor de nieuwe accenten (natte natuur, robuuste verbindingen, groen-blauwe dooradering) die in deze nota worden gelegd en de keuzes die daarbinnen zijn gemaakt" (LNV, 2000, p.35). Dit is meer een vervlechting van sectoren binnen dezelfde beleidsniveaus, gericht op een meer integrale aanpak.

Samenvattend

In de nieuwe nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur besteedt het ministerie van LNV veel aandacht aan onderlinge afhankelijkheden zowel tussen beleidsniveaus, als tussen overheid en maatschappelijke actoren. Men geeft ook duidelijk aan hierop in te willen spelen door onder meer interactie bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. De manier waarop men dit wil bereiken, en op welke terreinen worden beperkt behandeld: met name de wens van LNV tot maatschappelijke medefinanciering van het natuurbeleid komt aan bod. Er wordt ook niet

verwezen naar een duidelijk toenemende behoefte aan meer beleidsinvloed vanuit de samenleving.

Tussentijdse conclusies:

- Uit de nota spreekt vooral de perceptie van LNV dat multi-actor sturing voordelen heeft voor het beleid: het rijk wil meer de maatschappij betrekken vanwege een betere effectiviteit, en neemt hiertoe het voortouw anderen te betrekken. Het is niet duidelijk of de maatschappij hier ook zelf om vraagt. Deze betrokkenheid lijkt bovendien met name te blijven hangen op de uitvoering, niet de beleidsvorming. Deze betrokkenheid lijkt men te willen stimuleren door een stelsel van nieuwe verantwoordelijkheden en taken, en het vastleggen hiervan in contracten. Van een toenemende actieve externe invloed op het beleid is weinig merkbaar.
- Wat betreft de verhouding tussen de 'levels' van beleid, wordt het regionaal niveau in deze nota een belangrijke rol toegedicht. Onder andere het regionale gebiedsgerichte beleid wordt als zeer belangrijk gezien. Ook hier lijkt de nota aan te geven dat hier heldere afspraken over gemaakt kunnen worden.
- Wat betreft beide benaderingen is er vooral aandacht voor de positieve gevolgen en redenen. Men ziet multi-actor en multi-level ontwikkelingen niet als een noodzaak of een risico, maar als een kans.

Tekstbox 3: tussentijdse conclusies over 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'

4 Veranderingen in visies op sturing in de tijd

In dit hoofdstuk wordt het beeld dat in de vorige hoofdstukken is geschetst van de ontwikkelingen die de perceptie van LNV op sturing heeft doorgemaakt, aangevuld op basis van andere beleidsdocumenten uit de periode sinds 1990. Hiertoe worden elementen belicht van begrotingen, bestuursovereenkomsten, convenanten, onderzoeksrapporten, kabinetsreacties, programma's en andere beleidsnotities.

De begrotingen sinds 1990 zijn geanalyseerd vanuit de overweging dat - door de toelichtingen van de begrotingen over de onderzochte periode met elkaar te vergelijken - een goed beeld ontstaat van de wijzigingen in perceptie over sturing bij LNV. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat deze begrotingen betrekking op het hele beleidsterrein van LNV hebben; uitspraken over de perceptie van sturing bij LNV betreffen dus uitspraken over sturing in dit hele beleidsveld, en niet enkel sturing in het natuurbeleid. De andere beleidsdocumenten zijn geselecteerd op basis van onderwerp: gezocht is naar stukken waarin de rolverdeling tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappij centraal staat. Daarom zijn beleidsstukken bekeken over de Decentralisatie-impuls, het Sturingsmodel Landelijk Gebied, Europa in de Steigers en over de voortgang in WCL-gebieden (Waardevolle Cultuurlandschappen).

4.1 Veranderingen in begrotingen

4.1.1 Relevante aandachtspunten per nota

1990 - Multi-level

In 1990 worden zowel het toenemende belang van het internationale beleidsniveau, als ook het provinciale beleidsniveau aangegeven. "Daarnaast is de internationale samenwerking van toenemend belang" (LNV, 1989, p.44). "Voorts wordt gestreefd naar een maximale deconcentratie van bevoegdheden naar de directeuren Landbouw, Natuur en Openlucht recreatie in de provincies" (LNV, 1989, p.45). "Een decentralisatie van bevoegdheden naar de provincie heeft plaatsgevonden in de Regeling Beheersovereenkomsten 1988. In het voorontwerp voor een algehele herziening van de Natuurbeschermingswet is aan de provincies een eigen verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbehoud in het kader van die wet toegekend" (LNV, 1989, p.48).

1991 - Multi-level

In de begroting voor het jaar 1991 geeft men aan dat het internationale beleidsniveau van invloed is op het nationale beleid: "In hoeverre bestaande plannen van het bedrijfsleven uiteindelijk vrucht zullen dragen is in niet onbelangrijke mate afhankelijk van de reactie van de Europese Commissie op mijn voornemen projecten voor grootschalige mestverwerking in de aanloopfase voor een deel te subsidiëren" (LNV, 1990, p.8). "Met name grenzen die aan de productie moeten worden gesteld, milieu-eisen en EEG-regels dwingen tot verdergaande wetgeving" (LNV, 1990, p.42).

"De provincies zullen bij de uitvoering [van het natuur- en landschapsbeleid] een belangrijke rol krijgen" (LNV, 1990, p.10).

1992 - Multi-level

De trend tot decentralisatie krijgt meer aandacht en wordt meer gespecificeerd: "In het kader van de besluitvorming over decentralisatie zal voor LNV tot en met 1994 met name een deel van de taken op het gebied van openluchtrecreatie en natuur- en milieueducatie worden gedecentraliseerd" (LNV, 1991, p.6). Hieruit blijkt wel, dat de decentralisatie in deze periode met name gericht is op de uitvoering: "De uitvoerende taken worden steeds meer verricht door gespecialiseerde, uitvoerende organisaties. Met de uitvoering van regelingen is het provinciaal apparaat belast..." (LNV, 1991, p.46).

1993 - Multi-level

Aangegeven wordt dat de internationale omgeving van Nederland een grote invloed heeft op het rijksbeleid: "Veel internationale ontwikkelingen waarmee wij thans te maken hebben, zijn dermate grootschalig, dat het een illusie zou zijn om te denken dat Nederland daarop veel invloed zou kunnen uitoefenen. Zulke ontwikkelingen beïnvloeden ons meer dan andersom" (LNV, 1992, p.6). Hiermee wordt onder andere naar beleidsontwikkelingen verwezen, zoals de aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de realisatie van de interne markt en tal van bestuurlijke ontwikkelingen.

De decentralisatie krijgt nog meer inhoud: "De nieuwe visie op de rol van de overheid, een beperking tot kerntaken zodat meer ruimte ontstaat voor eigen initiatief van het bedrijfsleven, zal aan deze fundamentele omschakeling een extra impuls kunnen geven... Het uitgangspunt bij de realisatie van het beleid is dat alleen uitvoeringstaken die om doelmatigheids- dan wel zorgvuldigheidsredenen dan wel om reden van (internationaal) politiek belang (essentieel in het licht van de geformuleerde doelstellingen) door het parlement zelf moeten worden uitgevoerd, tot de kerntaken behoren. Waar mogelijk zal de uitvoering door verzelfstandigde of geprivatiseerde organisaties –al dan niet gedecentraliseerd- gebeuren" (LNV, 1992, p.4-5). "De provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke aansturing van de uitvoering van het beleid" (LNV, 1992, p.9). De decentralisatie wordt dus nog steeds nadrukkelijk op de uitvoering gericht.

1993 - Multi-actor

In deze begroting komt voor het eerst duidelijk aandacht voor de rol van andere actoren op de verwezenlijking van het beleid: "Waren vroeger de landbouworganisaties de vrijwel exclusieve gesprekspartners voor bewindslieden en departement, nu zijn er daarnaast ook intensieve contacten met de organisaties van handel en verwerking, van de consumentenorganisaties en van natuur en milieu... De genoemde contacten zullen worden verbreed en verdiept" (LNV, 1992, p.8). Ook wordt voor deze contacten een reden gegeven: "Het wordt steeds duidelijker, dat als een bepaalde mate van maatschappelijke acceptatie van die beperkingen [maatregelen door LNV, red] ontbreekt en er onvoldoende sprake is van medewerking, verwezenlijking van de beleidsdoelen een welhaast onmogelijke zaak wordt. Welke beleidsdoelstellingen ook worden gesteld en welke instrumenten ook worden gekozen, de sectoren zelf moeten aan het beleid willen meewerken... Het werken aan een breed draagvlak zal meer centraal komen te staan... Het gaat niet alleen om draagvlak bij de doelgroep waarop het beleid specifiek is gericht, maar ook bij de rest van de samenleving en overige overheden zoals provincies en gemeenten... Volgens deze benadering geven de maatschappelijke actoren in principe zelf hun probleem aan en zoeken ze naar oplossingen" (LNV, 1992, p.4-5). Zoals uit deze citaten blijkt, wordt dit nog niet omgezet naar benodigde betrokkenheid bij het vormen van beleid, maar met name naar het creëren van draagvlak voor het rijksbeleid.

Deze veranderingen lijken voort te komen uit het zogenoemde 'Zwaluwproject' dat binnen LNV wordt ingezet als reactie op veel negatieve kritiek en publiciteit: "Het gaat om integratie,

openheid, offensief en het geven en nemen van verantwoordelijkheden die voor veranderingen essentieel zijn. Het doel is een open organisatie die op maatschappelijke ontwikkelingen anticipeert" (LNV, 1992, p.50).

1994 - Multi-level

Wederom krijgt decentralisatie veel aandacht. Hierbij valt uit de formulering te lezen dat het niet enkel om uitvoeringstaken gaat, maar ook uitwerkingstaken: "De uitwerking van het natuurbeleid wordt gedecentraliseerd. LNV blijft verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid, maar de bestuurlijke implementatie wordt steeds meer door andere overheden, met name de provincies, en organisaties overgenomen" (LNV, 1993, p.9). "Het initiatief voor de ontwikkeling van activiteiten gericht op algemene natuurwaarden zal genomen worden door de provincie, gemeenten en particulieren" (LNV, 1993, p.23).

1994 - Multi-actor

In deze begroting wordt de veranderende houding naar de maatschappij ook een 'nieuw besturingsconcept' genoemd: "Kernbegrippen van het nieuwe besturingsconcept zijn o.a. een sterke oriëntatie op de lange termijn, een sterke oriëntatie op de maatschappelijke omgeving, meer samenhang in de beleidsvoering en meer ruimte voor verschillen in bedrijfsprocessen... De uitwerking van het beleid zal steeds meer door de andere overheden geschieden, terwijl bij de uitvoering van het beleid de nadruk komt te liggen bij de maatschappelijke sectoren of bij daar adequaat voor toegeruste verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties" (LNV, 1993, p.11). "Kernpunten hiervan [de nieuwe besturingsfilosofie van het ministerie, red] zijn: ... meer aandacht voor samenwerking met partijen in de omgeving van het ministerie, vanaf het eerste begin van het beleidsproces" (LNV, 1993, p.49). Het betreft hier dus duidelijk een poging tot toenemende betrokkenheid van andere organisaties, en niet enkel bij de uitvoering, maar ook de vorming van het beleid.

1995 - Multi-level

Ook hier wordt weer ingegaan op decentralisatie, maar er wordt weinig nieuws gesteld ten opzichte van de vorige begroting.

1995 - Multi-actor

In deze begroting is ook aandacht merkbaar voor de eigen, stimulerende rol die niet-overheden kunnen spelen in het beleid: "Het overleg met betrokkenen over het te voeren beleid zal op constructieve wijze worden voortgezet" (LNV, 1994, p.4). "Van groot belang is daarbij een aanpak op regionaal niveau, waar op basis van een gebiedsgerichte samenwerking tussen overheidsinstanties en particuliere organisaties projecten tot stand worden gebracht" (LNV, 1994, p. 5). "De snel veranderende omgeving heeft consequenties voor de rol en werkwijze van het departement. Het ministerie zal een meer stimulerende en voorwaardenscheppende rol gaan spelen en waar mogelijk het eigen verantwoordelijkheidsgevoel bij betrokkenen aanspreken" (LNV, 1994, p. 6). In deze begroting wordt ook concreet gemaakt hoe de invloed van mensen op het beleid kon worden vergroot: "Natuurbeleid in de Peiling beoogt knelpunten bij de uitvoering op te sporen en oplossingen aan te geven. LNV koos hier voor een zo open mogelijk beleidsproces, zodat de betrokken actoren vanaf het allereerste moment de inhoud konden bepalen" (LNV, 1994, p. 14).

1996 - Multi-level

In deze nota is veel minder expliciet aandacht voor de verhouding tussen bestuurslagen. Zo wordt decentralisatie niet meer in de inhoudsopgave genoemd.

1996 - Multi-actor

In deze begroting wordt in enkele concrete projecten aangegeven hoe het rijk meer interactie met de samenleving wil: "De Visie Stadslandschappen is bedoeld om daar [benutten van gezamenlijke kansen op het raakvlak van stad en land, red] een bijdrage aan te leveren. De bevindingen uit de discussie met medeoverheden, belangenorganisaties en marktpartijen, en de beleidsmatige conclusies die ik op basis van die discussie wil formuleren, zullen begin 1996 worden neergelegd in de Balans Visie Stadslandschappen" (LNV, 1995, p. 23). Ook bij de beschrijving van de vier lokale Leader-programma's wordt de toenemende samenwerking tussen overheid en maatschappij duidelijk: "Het voortouw voor de invulling en uitvoering van de programma's ligt bij een regionale stuurgroep, waarin de lokale partners vertegenwoordigd zijn" (LNV, 1995, p. 25).

1997 - Multi-level

Hiervoor geldt de opmerking die in het kader van de vorige begroting is gemaakt.

1997 - Multi-actor

Hierin wordt beschreven hoe met de nota Dynamiek en Vernieuwing het regeringsbeleid veranderd zal worden. Deze verandering betreft o.a. hoe LNV omgaat met de maatschappij: "zoeken naar de mogelijkheden om publieke en private belangen te bundelen, samenwerking tot stand te brengen en ruimte te bieden aan particulieren initiatieven" (LNV, 1996, p. 2). Dat maatschappelijke initiatieven gewaardeerd worden blijkt ook uit het volgende citaat: "In het landelijk gebied zijn tal van goede vernieuwende ontwikkelingen gaande en worden initiatieven genomen op het raakvlak van landbouw, milieu, recreatie, natuur, landschap en cultuurhistorische waarden. Er ontstaan steeds meer boerenverenigingen die zich richten op een actieve integratie van deze functies. Ook is er sprake van een groeiende aantal initiatieven op lokaal niveau, waar bijvoorbeeld gemeenten en boeren, boeren en recreatieondernemers, boeren en milieuorganisaties, landgebruikers en Staatsbosbeheer nauw samenwerken" (LNV, 1996, p. 17).

1999 - Multi-level

In deze begroting komt de decentralisatieslag weer uitdrukkelijker in beeld. De provincies krijgen meer bevoegdheden voor regionale uitvoering en invulling van het beleid: "Onder andere betreft dit subsidieregels die het gebiedsgericht beleid treffen. Ook bij de in voorbereiding zijnde Reconstructiewet concentratiegebieden is een sleutelrol toegekend aan het provinciaal bestuur. De regierol van de provincie is ook sterk benadrukt in de resultaten van het project Herijking Landinrichting" (LNV, 1998, p.28).

Ook wordt gesproken over een Bestuurlijk Experiment [met betrekking tot milieucoöperaties, red]: "Nadruk zal liggen op het starten van een aantal concrete experimenten met zelfregulering. Andere overheden en maatschappelijke organisaties zullen nadrukkelijker betrokken worden" (LNV, 1998, p.19). De verandering in sturing tussen beleidsniveaus bestaat echter niet enkel uit taakverdeling, maar ook uit samenwerking, interactie tussen de niveaus: "Inmiddels bestaat er een coördinatiepunt plattelandsvernieuwing, waarin rijk, provincies en gemeenten samenwerken" (LNV, 1998, p.21).

1999- Multi-actor

In de WCL-gebieden wordt er ook gewerkt aan een verstrengeling van overheid en maatschappij bij de beleidsvorming. Zo stelt deze begroting dat: "uit de monitoringsgegevens van de eerste fase van WCL kan worden afgeleid dat een combinatie van top-down kaders stellen en faciliteren en bottom-up invullen en uitvoeren, over het algemeen succesvol is" (LNV, 1998, p.23). Ook wordt er een reden gegeven voor deze werkwijze: "Dankzij een breed

draagvlak “van onderop” is het mogelijk met daadkracht te werken aan de vernieuwing in deze gebieden” (LNV, 1998, p.23).

2001 - Multi-level

Hoe de nieuwe verhoudingen tussen de diverse overheden zijn opgebouwd, is verwoord in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl [op 4 maart 1999 ondertekend door rijk, IPO en VNG, brede beleidsthema's waarbij meerdere departementen betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld bij bestuurlijke vernieuwing, vitalisering platteland, ruimte voor water, klimaatbeleid en jeugdbeleid, met als doel een effectieve bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen, red]. In de begroting wordt dat als volgt samengevat: “In het kader van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincies en LNV/VROM is afgesproken dat het rijk de beleidsdoelen vaststelt, de provincies aan het roer staan bij het uitwerken daarvan in concrete plannen en dat de uitvoering in overleg met gemeenten plaatsvindt door uitvoeringsdiensten op basis van regelingen die door de EU zijn goedgekeurd... Deze afspraken leiden ertoe dat er een bestuursovereenkomst en een uitvoeringscontract zullen worden gesloten tussen provincies en LNV/VROM over het gebiedsgericht beleid” (LNV, 2000, p.4).

2001 - Multi-actor

In deze begroting wordt duidelijk aangegeven dat LNV zich sterk op de maatschappij wil richten. Dit verwoordt men als volgt: “De beleidsterreinen van LNV zijn diep geworteld in onze samenleving. Dit komt tot uitdrukking in de betrokkenheid van het ministerie bij tal van discussies die zich kunnen verheugen in een brede belangstelling... Met Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur wordt aangegeven dat het natuurbeleid en de daaruit voortvloeiende inrichting van de natuur moeten aansluiten bij de wensen van de samenleving en dat de natuur door mensen bewerkt en ontwikkeld, beheerd en beschermd wordt” (LNV, 2000, p.4).

Ook wordt in de begroting gesteld dat er discussies zijn over wat het rijk wel en niet tot haar verantwoordelijkheden moet rekenen: “Naar aanleiding van de discussies over de (reikwijdte van de) ministeriele verantwoordelijkheid en toenemend belang van verantwoording over beleidsuitvoering en beleidsrealisatie is besloten om in een notitie helder aan te geven welke taakafbakening tussen publiek en privaat en op welk LNV-terrein passend wordt geacht en welke rolverdeling tussen publieke organen wordt nagestreefd. Met name de internationale dimensie vraagt uit een oogpunt van ministeriele verantwoordelijkheid bijzondere aandacht” (LNV, 2000, p.42).

2002- Multi-level

Met name het internationale beleidsniveau krijgt in deze begroting extra aandacht. Het belangrijkste bewijs hiervoor is wel het internationale beleidsprogramma ‘Internationaal natuurlijk’, waar onder andere aandacht wordt besteed aan de beleidsinstrumenten, waar tal van internationale afspraken en verplichtingen genoemd worden (LNV, 2001, p.35). Ook in deze begroting krijgt decentralisatie minder aandacht.

2002- Multi-actor

De sterke wens om in het beleid nadrukkelijker een koppeling met de maatschappij te maken, spreekt ook weer uit deze begroting: “Bij de verbreding van het natuurbeleid is het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid en het voldoen aan maatschappelijke wensen voor de groene leefomgeving van groot belang” (LNV, 2001, p.10). Men wil hierop inzetten om ‘sociale duurzaamheid te verkrijgen in het beleid: “open transparante en respectvolle relaties tussen partijen binnen de sector en tussen de sector en de samenleving” (LNV, 2001, p.12). LNV geeft hierbij aan zich bewust te zijn van de onderlinge afhankelijkheid: “Beleid voor landbouw en natuur wordt meer en meer ingebed in de volle breedte van het plattelandsbeleid, mede

vanuit de overtuiging dat sterke bondgenootschappen met bijvoorbeeld waterschappen en waterwinbedrijven, toeristische ondernemers of bewonersorganisaties voor alle partijen winst kunnen opleveren... In het kader van het plattelandsbeleid wil de rijksoverheid haar relatie met andere overheden en andere betrokkenen verbreden en verzakelijken" (LNV, 2001, p.19).

4.1.2 Grote lijnen

Allereerst worden hieronder enkele observaties kort aangestipt:

- Er is altijd (in ieder geval sinds 1990) al aandacht geweest voor de eigen verantwoordelijkheden van maatschappelijke partijen;
- In de inhoudsopgave van de begrotingen is in toenemende mate aandacht te zien voor andere organisaties dan het rijk en maatschappelijke initiatieven;
- Tot de begroting voor 1993 is er geen aanwijsbare aandacht te vinden voor erkenning van een sturingscontext waarin sprake is van multi-actor governance en ligt de nadruk met name op de verhoudingen tussen de overheidslagen en de decentralisatietrend hierbinnen;
- Vanaf de begroting voor 1995 krijgt deze decentralisatietrend minder aandacht; deze neemt pas vanaf de begroting voor 1999 weer toe;
- Er is sprake van een toenemende erkenning van de rol van het internationale beleid, en de invloed hiervan op het nationale beleid. Dit is goed te illustreren aan de hand van de inhoudsopgaven. In de begrotingen van 1993 tot en met 1995 is er een extra hoofdstuk voor het Internationaal Kader opgenomen. Vanaf de begroting van 1996 wordt het internationale aspect als een integraal onderdeel in vrijwel ieder hoofdstuk opgenomen en blijktbaar niet meer los gezien van het nationale beleid. Vreemd genoeg is er in de begroting van 2002 in de inhoudsopgave geen aandacht voor het internationale aspect terug te vinden, behalve in een bijlage over financieringsstromen;
- In de toenemende decentralisatie van rijkstaken naar lagere overheden en de toenemende pogingen de betrokkenheid van de maatschappij bij het beleid te stimuleren is nog een andere tendens te zien. Heeft deze verandering in sturing in de eerste begrotingen met name betrekking op de uitvoering van op rijksniveau vastgesteld beleid, in de laatste begrotingen wordt uitdrukkelijk gesteld dat deze andere partijen een belangrijke rol hebben in de uitwerking van de rijksdoelen voor het regionale en lokale niveau.
- Ook de lengte van de begrotingen laat verrassende veranderingen zien. Tot 1995 telt het Algemene deel van de begroting rond de 50 pagina's. Vanaf 1995 wordt dit drastisch ingekort tot rond de 30 pagina's. Alleen de begroting van 2001 neemt weer sterk in dikte toe: het algemene deel van de begroting van 2001 is weer 48 pagina's!
- De opbouw van de begrotingen blijft over de afgelopen 12 jaar steeds ongeveer gelijk in de zin dat er altijd een hoofdstuk Bestuur en Organisatie in zit; alleen in de begroting van 2002 ontbreekt deze. Deze laatste begroting is sowieso zeer verschillend van de andere: ook de tweedeling van algemeen deel en artikelsgewijze begroting is hierin losgelaten.
- De bestuurlijke ontwikkelingen als de DI-impuls en het Zwaluw-proces krijgen in de nota's van 1993 en 1994 veel aandacht en worden als aparte paragrafen vermeld in de inhoudsopgave; daarna verdwijnen ze eruit. In de begrotingen van 1995, 1997 en 1999 komt het onderwerp decentralisatie wel weer als aparte paragraaf terug.

4.2 Andere beleidsstukken

Ook in andere beleidsstukken komt een nieuwe rol van andere overheidsniveaus dan het rijk en van maatschappelijke partijen tot uitdrukking. Hieronder worden er kort enkele belicht, zoals hierboven reeds werd aangekondigd.

LNV-IPO Convenant in het kader van de Decentralisatie Impuls /DI- accord (1993)

Als vervolg op de eerste afspraken over decentralisatie in het zogenoemde DI-accord van 1993, zijn er in 1996 en 1997 door LNV en het IPO convenanten gesloten, die afspraken bevatten over de uitvoering van het natuurbeleid. Deze convenanten zijn aanvullend op dit DI-accord. In deze convenanten wordt ingegaan op het overdragen van taken die voorheen door het rijk werden uitgevoerd naar de provinciale overheid. Dit convenant wordt bekeken omdat het een resultaat is van provinciale inspanningen om meer zeggenschap te krijgen in het beleid.

In deze teksten wordt duidelijk dat de provincie via decentralisatie meer taken krijgt toegewezen, maar ook dat deze decentralisatie met name uitvoeringstaken betreffen. Van een toegenomen invloed op de beleidsvorming is weinig sprake. Zo wordt er gesteld dat "realisering van het natuur- en landschapsbeleid, zoals neergelegd in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de rijksoverheid en de provincies; ... partijen thans daaraan uitwerking willen geven via een nieuw convenant en daartoe in het licht van het DI-accord van 1993 en de uitwerking daarvan (1995) een aantal aanvullende afspraken willen vastleggen omtrent de uitvoering van het natuurbeleid" (LNV en IPO, 1996, p.1). De provinciale overheid wordt dus intensiever betrokken bij de uitvoering het rijksbeleid. Ze neemt met de decentralisatie ook de gebiedsgerichte uitwerking van het natuurbeleid voor haar rekening (LNV en IPO, 1996, p.4), al wordt deze wel aan duidelijke voorwaarden van het rijk verbonden, zoals de uitgangspunten van het rapport Ecosystemen in Nederland. Er wordt ook veel aandacht besteed aan overlegmogelijkheden tussen LNV en provincies over de stand van zaken (LNV en IPO, 1996, p.7).

Er is nog niet aanwijsbaar sprake van een erkenning door LNV van verschillende beleidsconcepten op regionaal niveau: er wordt enkel gesteld dat provincies bijdragen aan "het realiseren van de landelijke taakstellingen ten aanzien van verwerving, inrichting en beheer van gebieden, alsmede aan de toepassing van het instrumentarium voor het relatienota- en natuurontwikkelingsbeleid en het beleid met betrekking tot bestaande natuurterreinen, zoals opgenomen in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte" (LNV en IPO, 1997, p.2).

Het provinciefonds krijgt 25 miljoen gulden op jaarbasis om enkele kostenposten voor het provinciale natuurbeleid te dekken (LNV en IPO, 1996, p.2). Dit geeft de provincies een zwaarbevochten zeggenschap en autonomie over de besteding van deze middelen. In het ontwikkelingstraject van het SGR is dit een zwaar discussiepunt geweest: het rijk wilde eigenlijk veel meer zeggenschap over het beheer van deze middelen houden (Peters, 1999, p. 212-214). De provincie krijgt dus meer bevoegdheden, maar met name in de uitvoeringssfeer en de gebiedsgerichte uitwerking van rijksbeleid. Het is echter de vraag of in deze fase van het natuurbeleid de provincie meer invloed op de beleidsvorming had willen hebben. In het LNV-IPO Convenant van 1997 wordt in de toelichting op pagina 2 aangegeven dat in een gezamenlijke evaluatie van de afspraken bleek dat beide partijen in grote lijnen tevreden

waren, en dat het convenant in belangrijke mate aan de bedoeling heeft beantwoord (LNV en IPO, 1997 toelichting, p.2).

Heroriëntatie van de landbouw in Waardevolle Cultuurlandschappen

In de in Hoofdstuk 2 en 3 behandelde nota's wordt al regelmatig verwezen naar nieuwe percepties over sturing, zoals die bijvoorbeeld worden vormgegeven in ROM- en WCL-projecten. In het rapport 'Heroriëntatie van de landbouw in Waardevolle Cultuurlandschappen', wat in opdracht van LNV is uitgevoerd door Mentink-procesmanagement bv, wordt een evaluatie van de kenmerken van deze benadering gegeven. Deze evaluatie wordt hier dan ook kort behandeld, juist vanwege het feit dat WCL-beleid op een nieuwe perceptie op sturing is gebaseerd, waarbij maatschappelijke actoren sterk betrokken zijn.

Allereerst wordt hierin gesteld dat in het SGR over WCL-gebieden het volgende geschreven staat: "De essentie van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen is dat de provincies en via deze de coördinerende bestuurslaag de regio's, bestaande uit gemeenten, schappen, maatschappelijke organisaties, beheerders, bedrijven en individuele burgers, worden uitgenodigd een toekomstperspectief voor de aangewezen gebieden te schetsen en initiatieven te ontplooiën om dat perspectief dichterbij te brengen" (Mentink-procesmanagement BV, 1997). Dit legt een nadruk op de bottom-up invulling van deze benadering. De gevolgen hiervan worden verwoord als: "een verandering naar een bottom-up werkwijze heeft consequenties voor de inhoudelijke invulling van doelstellingen en projecten, omdat er een belangrijke rol is weggelegd voor de actoren in een gebied, die de gebiedsspecifieke omstandigheden beter kennen" (Mentink-procesmanagement BV, 1997).

In dit rapport wordt de werking hiervan nog verder toegelicht, wat betreft de regionale bestuursstructuur. "Kenmerkend voor het proces in deze WCL-gebieden is dat de trekker dicht bij de agrarische ondernemers staat, zowel letterlijk als figuurlijk... De nieuwe WCL-organisatie is klein en laagdrempelig voor ondernemers" Ook wordt er echter aangegeven dat niet in ieder gebied de werkwijze en organisatiestructuur nieuw is; sommige projecten maken gebruik van de bestaande structuren en netwerken, meer aansluitend bij de vertrouwde werkwijze.

Plattelandontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006

Dit programma wordt hier behandeld omdat het een goed beeld geeft van de huidige verhoudingen tussen de diverse overheidsniveaus, waarbinnen het internationale niveau een belangrijke plaats lijkt in te nemen.

Dit plan is geschreven in het kader van het EU-programma Landelijk Gebied. Dit geeft allereerst al het belang aan van het Europese niveau voor het landelijk beleid. Daarnaast is het ook een goed voorbeeld van de interbestuurlijke betrekkingen tussen rijk en provincies: "Dit plan is ontwikkeld in een nauwe samenwerking tussen rijk en provincies. Uiteraard zal deze samenwerking tussen rijk en provincies tijdens de uitvoering voortgezet worden" (LNV en provincies, 1999, p.1). Niet alleen deze relaties zijn echter belangrijk, maar ook die met andere overheden en maatschappij. Zo wordt er gesteld: "Voor de uitvoering van het POP kunnen zowel rijk en provincies als andere (overheids)organisaties, zoals gemeenten en waterschappen, voorstellen en projecten indienen. Daarnaast is uitdrukkelijk een rol weggelegd voor particuliere initiatieven" (LNV en provincies, 1999, p.3). "Maatregelen voor een gezond platteland komen al lang niet meer alleen van bovenaf. Plattelandsbewoners en boerenorganisaties nemen vaak initiatief tot plattelandontwikkeling. In alle regio's zijn daarin voortrekkers te vinden... De vernieuwing van het platteland zal worden gerealiseerd door een

integrale aanpak waaraan alle betrokken partijen gezamenlijk hun bijdrage leveren. De provincies stellen daartoe veelal gebiedscommissies in" (LNV en provincies, 1999, p.9). Ook uit deze citaten blijkt de erkenning door het rijk van een regionale integrale aanpak, waarbij alle belangrijke partijen betrokken worden.

Kabinetsreactie op "De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie"

Dit rapport is een kabinetsreactie, en is dus niet enkel van toepassing op LNV. Ook hier weer is er toch voor gekozen enkele opmerkingen eruit onder de aandacht te brengen, omdat het ingaat op de vraag waarom en hoe het rijk wil decentraliseren naar lagere overheden. Het geeft dus een beeld van de verhoudingen tussen overheden, en is daarom in het licht van dit onderzoek interessant.

Een groot deel van de reactie heeft betrekking op de verhouding tussen overheidsniveaus. Het eerste interessante aandachtspunt wordt meteen al in de aanbiedingsbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwoord: "De term decentralisatie is door de opkomst van een netwerksamenleving toe aan herijking. De nadruk komt te liggen op het onderhouden van betrekkingen tussen overheden. Het kabinet wil de interbestuurlijke betrekkingen verbeteren door enerzijds verantwoordelijkheden scherper te scheiden en anderzijds de samenwerking tussen overheden te verbeteren" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.1). De decentralisatie wordt nu volgens het rijk anders opgevat dan tijdens de Decentralisatie-Impuls: "Het belangrijkste verschil met de grote decentralisatie-impuls van vroeger, is dat decentralisatie niet meer louter draait om het overdragen van taken aan andere overheden, maar om een herverdeling van taken tussen de bestuurslagen, zodat het systeem in zijn totaliteit beter werkt" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.18).

In de reactie wordt duidelijk gesteld dat de samenleving vol zit van onderlinge afhankelijkheden: "Bestuurders moeten vaak werken in een wirwar van netwerken... Wat we niet moeten doen is die netwerken proberen te ontkenen: we leven nu eenmaal in een netwerksamenleving" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.4). In deze reactie wordt ook aangegeven dat hiermee de gedecentraliseerde rol van overheden niet enkel de beleidsuitvoering kan zijn. "Die rol van gemeenten of provincie is veranderd van beleidsuitvoerder naar een knooppunt in een netwerk van organisaties die de activiteiten van actoren overziet en regisseert" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.4). "Het kabinet verbreedt het denken over decentralisatie naar de vormgeving van interbestuurlijke betrekkingen" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.5). Men erkent de onderlinge afhankelijkheid, en enkele bewegingen daarin:

- "Van het denken in bestuurslagen naar het denken in termen van een fijnmazig netwerk van overleggen door de bestuurslagen heen;
- van het regelen van bestuurlijke relaties naar het organiseren van beleidsnetwerken samen met maatschappelijke partijen" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.10).

Als ontwikkelingen in het kader van deze bewegingen worden onder andere het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl en de totstandkoming van de nieuwe ruimtelijke nota's genoemd.

Naast de onderlinge verhoudingen tussen overheidsniveaus, wordt ook de relatie met de maatschappij tegen het licht gehouden. Zo wordt ingegaan op "de veranderde positie van de overheid in het maatschappelijk krachtenveld": "...is het besef diep doorgedrongen dat de overheid niet de enige sturende factor in de samenleving is... Er zijn diverse samenwerkingsarrangementen met derden, variërend van interactief beleid tot publiek-private samenwerking" (Binnenlandse Zaken, 2001, p.19).

Sturingsmodel Landelijk Gebied en Bestuursvereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005

In deze bestuursvereenkomst wordt de nieuwe sturingsystematiek door rijk en provincies voor het landelijk gebied vastgelegd. Dit model wordt dan ook kort belicht, omdat een nieuwe sturingsystematiek kan duiden op een veranderde sturingsperceptie bij het rijk. Kern van de gemaakte afspraken tussen provincies en rijk in het nieuwe Sturingsmodel staan verwoord in de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*: rijk en provincies sluiten een bestuursvereenkomst over doelen en middelen voor het beleid in het landelijk gebied; provincies stellen vervolgens op basis hiervan vierjarige uitvoeringsprogramma's op, waarover het rijk met elke provincie een uitvoeringscontract afsluit. Dit is nog verder uitgewerkt in verantwoordelijkheden per overheid (LNV, 2000 p.2).

Deze bestuursvereenkomst is afgesloten door de staatssecretaris van LNV, van V&W, de minister van VROM en de voorzitter en secretaris van het IPO. Kernpunt hierin is, "dat de provincie op basis van deze bestuursvereenkomst de (...) provinciale uitvoeringsprogramma's opstellen, waarin de te behalen rijks- en provinciale doelen voor de aan te wijzen regio's en gebieden gekoppeld worden aan de beschikbare rijks- en provinciale middelen", en "dat de provinciale uitvoeringsprogramma's voor de periode 2002-2005 de basis vormen voor het uitvoeringscontract 2002-2005" (LNV, VROM, V&W en IPO, 2002). Met deze bestuursvereenkomst wordt een geïntegreerd beleid nagestreefd, gebaseerd op heldere taakverdelingen en afspraken.

Op basis van deze Bestuursvereenkomst is vervolgens ook een Uitvoeringscontract opgesteld tussen de reeds genoemde partijen. Hierin wordt aangegeven dat "met dit uitvoeringscontract een grote stap wordt gezet in de richting van een meer transparante aansturing en daarop afgestemde uitvoering" (LNV, VROM, V&W en IPO, 2002). Hiertoe wordt onder andere overeengekomen dat er sprake is van "maximale flexibiliteit in de besteding van middelen voor doelen tussen provincies, binnen de vierjarige looptijd van het contract. Er is geen flexibiliteit in de mate van overeengekomen doelrealisatie bij het einde van de looptijd van het contract" (LNV, VROM, V&W en IPO, 2002).

Met dit systeem krijgt de provinciale overheid een belangrijk aandeel in de beleidsvorming, en vrijheid in de uitvoering hiervan. Daar staat tegenover dat afspraken hierover in toenemende mate afrekenbaar en zakelijk vastgelegd zullen worden.

Europa in de Steigers

Ook in het rapport *Europa in de Steigers*, opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken in september 2002, zijn aanwijzingen te vinden voor multi-level verschijnselen in de sturingsopvattingen. Ook al is dit rapport geen uitgave van het ministerie van LNV, het geeft wel relevante verschuivingen in het rijksbeleid aan, die ook voor LNV van belang zijn. Daarom wordt deze hier ook belicht. Het is met name interessant om te lezen dat de toenemende invloed van het internationale beleidsniveau op het nationale beleid niet enkel als positief wordt ervaren.

De positie van de EU ten opzichte van het nationaal beleid wordt meteen in de inleiding helder neergezet: "De inzet van de regering is er in algemene zin op gericht dat een zich uitbreidende Unie in staat blijft adequaat te kunnen handelen en besluiten. De EU is een steeds onmisbaarder voorwaarde en kader voor het realiseren van de overheidstaak van de lidstaten: niet in de plaats van de nationale overheden maar als complement en noodzakelijk verlengstuk

daarvan" (Buitenlandse Zaken, 2002, p.3). Dat over deze opvatting een discussie binnen de Unie gaande is, blijkt uit de opmerking: "Binnen de Conventie lijkt een meerderheid van haar 105 deelnemers te kiezen voor de versterking van de communautaire structuur. Dit neemt niet weg dat er ook krachtige minderheden zijn die juist de positie van de lidstaten willen verstevigen" (Buitenlandse Zaken, 2002, p.4). De positie van Nederland in dit debat wordt nog eens verduidelijkt door de stelling: "Maar ook in andere lidstaten [buiten de Duitse Länder, red], waaronder Nederland, bestaat in veel kringen het gevoel dat Europa zich teveel en te gedetailleerd bemoeit met zaken die ook door of binnen de lidstaten zelf kunnen worden opgelost" (Buitenlandse Zaken, 2002, p.5). "De achterliggende reden daarvan is ongetwijfeld dat in diverse lidstaten de indruk bestaat dat nationale parlementen hun grip op de besluitvorming in de Europese Unie geleidelijk aan hebben zien afnemen" (Buitenlandse Zaken, 2002, p.7). In een verslag van een conferentie geven Europarlementariërs en kamerleden echter aan dat de aandacht in de Nederlandse regering voor Europees beleid nog aan de te magere kant is (Stichting Natuur en Milieu, 2002).

Samenvattend

In de vergelijking van de beleidsstukken uit de verschillende jaren is een duidelijke ontwikkeling in de perceptie van het rijk te zien, wat betreft de rol en betrokkenheid van andere partijen. De (mogelijke) invloed van maatschappelijke actoren op het beleid heeft rond 1990 nog weinig aandacht. Na enkele jaren zijn hiervoor meer aanwijzingen terug te vinden. Zo wordt duidelijk aangegeven dat de rijksoverheid beseft dat zij niet meer de enige sturende (f)actor in het beleid zijn, en dat men moet samenwerken. Een concrete uitwerking van deze perceptie is echter niet duidelijk aanwezig (met uitzondering van de bestuursakkoorden, waarin de ruimte tot beleidsvorming voor provincies beter is vastgelegd).

Wat betreft de invloed van andere beleidsniveaus dan het rijksniveau lijkt bijvoorbeeld de invloed van de Europese Unie vanaf 1990 sterk te zijn toegenomen. Was dit eerst een apart hoofdstuk in de begrotingen; later werd dit een geïntegreerd onderdeel van vrijwel elk hoofdstuk. Momenteel lijkt het er zelfs op dat het rijk vreest dat deze invloed te groot wordt: men verkondigt duidelijk dat dit beleidsniveau enkel complementair moet zijn. De rol van provinciale overheden is ook een regelmatig terugkomend aandachtspunt. Hierin is een duidelijke tendens te zien. Werd decentralisatie ten tijde van het Natuurbeleidsplan bijvoorbeeld met name opgevat als het doorschuiven van rijkstaken naar de provincie, vanaf de tweede helft van de jaren '90 ligt de nadruk veeleer op het eenduidig afstemmen en bepalen van rijks- en provinciale taken. Het overleg lijkt hierdoor toe te nemen. De positie van gemeenten blijft echter duidelijk een ondergeschoven kindje

De genoemde ontwikkelingen lijken weliswaar een verandering te laten zien in de perceptie van LNV wat betreft de invloed die andere partijen zouden moeten hebben; maar uit de geanalyseerde beleidsdocumenten is niet op te maken of en hoe het ministerie die invloed in wil vullen, bijvoorbeeld welke ruimte andere partijen mogen hebben in het beleid, wat de gevolgen hiervan zijn voor de inhoud van het beleid en of die verandering in perceptie over sturing is gebaseerd op de vraag naar meer invloed op het beleid vanuit andere partijen dan de rijksoverheid. Beleid wordt weliswaar steeds meer in interactie opgesteld, en andere partijen dan het rijk krijgen hierbij steeds meer een rol toebedeeld, maar deze rol is nog weinig uitgekristalliseerd.

5 Conclusies en hypotheses voor vervolgonderzoek

Algemene conclusie

De *perceptie* over sturing bij de rijksoverheid is duidelijk veranderd. Men geeft in de beleidsdocumenten steeds nadrukkelijker aan dat de betrokkenheid van zowel maatschappelijke actoren als ook lagere overheden bij het beleid noodzakelijk is voor de haalbaarheid ervan, onder andere omdat de samenleving verandert in een netwerksamenleving, waarin het rijk niet meer de enige sturende kracht is. Ook probeert LNV hier vorm aan te geven door het beter betrekken van andere actoren bij de beleidsvorming. Wat betreft de provinciale overheid is hier al een zware inspanning geleverd; lokale overheden vallen echter grotendeels buiten de boot. Maatschappelijke organisaties wil het rijk actiever betrekken, maar in hoeverre dit weerklank vindt is niet duidelijk.

Op basis van de bekeken beleidsdocumenten worden hieronder de deelvragen van het onderzoek beantwoord. Daarbij wordt aangesloten bij de deelvragen en stellingen uit Hoofdstuk 1.

Deelvraag 1 en deelvraag 2

In hoeverre zijn de genoemde trends (multi-level en multi-actor governance) zichtbaar in de relevante natuurnota's tussen 1990 en nu? Indien hierin [de relevante natuurnota's tussen 1990 en de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, red] deze trends zichtbaar zijn; hoe worden ze omschreven /gedefinieerd en gemotiveerd?

Als we de ontwikkelingen in het natuurbeleid vanaf 1990 bekijken, valt het volgende op. De vergelijking van de nota's Natuurbeleidsplan (1990), het Structuurschema Groene Ruimte (1995) en Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000) laat een trend zien waarin het rijk steeds minder het beleid geheel centraal wil bepalen, en steeds meer decentraliseert naar het provinciaal niveau. Aanvankelijk gaat het hierbij vooral om de uitvoering van het rijksbeleid. Steeds meer krijgt de provincie echter een sturende rol in regionale beleidsvormingsprocessen. De Decentralisatie-impuls is hiervoor van groot belang geweest. In feite is dit de belangrijkste verschuiving geweest in de sturing. In vrijwel alle bekeken beleidsdocumenten krijgt de invloed van lokale overheden op het beleid weinig aandacht; hooguit via de toenemende nadruk (sinds het SGR) op gebiedsgericht beleid in de regio. In een evaluatie van het WCL-beleid bijvoorbeeld, "Heroriëntatie van de landbouw in Waardevolle Cultuurlandschappen" (Mentink-procesmanagement bv, 1997), worden de gemeentelijke overheden zelfs niet genoemd, en is er geen aanwijzing voor enige invloed in het proces. Wel wordt hier positief geoordeeld over de invloed die lokale en regionale partijen op het regionale beleid *kunnen* hebben. De mate waarin deze partijen ruimte krijgen om bij te dragen aan het regionale beleid hangt echter niet enkel af van de perceptie van het rijk over sturing, maar met name van de perceptie van de provincie die deze regionale en lokale partijen mogelijk een rol in het regionale beleid geeft.

Ditzelfde geldt eigenlijk voor de betrokkenheid van anderen dan overheidspartijen. Deze worden weliswaar door het rijk gevraagd om meer verantwoordelijkheid te dragen en meer betrokken te zijn bij het beleid, maar dit geldt enkel voor duidelijk omschreven taken en thema's.

Deelvraag 3

Indien hierin deze trends zichtbaar zijn; hoe wordt hieraan invulling gegeven in de recente natuurbeleidsnota (Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur)?

Het antwoord op de vraag of LNV in haar natuurbeleid ontwikkelingen van multi-actor en multi-level governance erkent en hoe ze die beoordeelt, hangt af van de gehanteerde definitie van deze begrippen. LNV geeft in haar nieuwe beleid wel degelijk aan ook maatschappelijke actoren en andere overheden te willen betrekken bij het beleid. De invulling hiervan valt echter niet binnen de in dit onderzoek gehanteerde definities. In hoeverre deze partijen ook daadwerkelijke en toenemende invloed uitoefenen op dit beleid valt buiten het bestek van deze studie. Ter herinnering nog kort de definities:

Multi-actor governance: in toenemende mate is er sprake van een vervlechting tussen staat, civiele samenleving en markt. Als gevolg van deze vervlechting maken burgers, maatschappelijke en marktpartijen in toenemende mate onderdeel uit van beleidsprocessen. De overheid maakt niet meer alleen de dienst uit, maar is aangewezen op samenwerkingsverbanden uit andere segmenten (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2001).

Multi-level governance: met meerlagige beleidsvoering wordt vooral het verschijnsel aangeduid dat diverse beleidsconcepten en kaders tegelijkertijd en naast elkaar bijdragen aan het formuleren van beleidsdoelen. Dit betekent dat er tegelijkertijd verschillende dominante opvattingen bestaan over het waarom, wat en hoe van besluiten over natuurbehoud die doorwerken tot op het niveau van concrete ingrepen in het fysieke systeem. Het is niet (meer) zo dat de opvatting van de nationale overheid hierover dominant is. Ook is het subsidiariteitsbeginsel van belang als een normstellend beginsel voor het vormgeven van de bevoegdheidsverdeling voor overheidsoptreden (Buunk 2002:7).

Dat beleid in wisselwerking tussen verschillende bestuursniveaus gestalte krijgt, wordt aangeduid met de term 'multi-level governance'. Multi-level governance kan worden beschouwd als een uitgebreide vorm van multi-actor governance, waarbij sturing het resultaat is van de interacties tussen publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2001).

Tekstbox 4: definities multi-actor en multi-level governance

Wat betreft het multi-actor aspect wordt andere actoren, zo blijkt uit de beleidsdocumenten, met name een rol toebedeeld in de uitvoeringsfase. Bovendien ziet LNV het expliciet als haar taak om andere actoren in het beleid te betrekken. Uit de bekeken beleidsdocumenten blijkt niet in welke mate andere partijen zelf initiatief nemen om bij het beleid betrokken te worden.

Vervolgens is het de vraag of LNV haar wijze van sturing aanpast voor een context van multi-level governance. Dit valt niet met een eenduidig 'ja' te beantwoorden, al lijkt het beleid er op het eerste gezicht aan te voldoen voor wat betreft het meer ruimte laten aan andere overheden. Er is bijvoorbeeld aandacht voor de rol van de provincie en lokale overheden waar te nemen, en in veel voorgestelde maatregelen en instrumenten in Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur neemt deze zelfs toe. Ook wordt in het natuurbeleid er steeds meer ingezet op verduidelijking van taken en bevoegdheden tussen de overheidsniveaus, en het neerleggen van taken op het beleidsniveau dat daartoe het meest geschikt is (het

Sturingsmodel Landelijk Gebied is hiervan een duidelijk voorbeeld). Ook lijkt het rijk wel maatschappelijke organisaties te willen betrekken bij het beleid, maar wààrbij deze partijen betrokken worden en wat ze mogen doen, wordt nog steeds centraal, op rijksniveau bepaald. Dit blijft veelal beperkt tot het meefinancieren van natuurbeleid, of het monitoren van natuurbeleid. Met andere woorden: LNV wil andere partijen meer betrekken bij het natuurbeleid, maar deze andere partijen krijgen vervolgens geen ruimte om zelf te bepalen hoe ze daarin betrokken worden. De veranderende perceptie van LNV over waar ze moet sturen en waar ze andere partijen juist meer vrijheid moet geven lijkt dus niet parallel te lopen met de procesmatige uitwerking van die doelstelling.

Er kan niets gesteld worden over de aanwezigheid van verschillende dominante opvattingen in het beleid, of de opvatting van de nationale overheid eventuele andere opvattingen overheerst en wat de invloed van andere partijen dan het rijk op de nationale beleidsvorming is, omdat enkel naar beleidsdocumenten van het rijk is gekeken. In de nota wordt gesteld dat in het natuurbeleid andere (maatschappelijke) actoren nadrukkelijker betrokken moeten worden en dat moet worden aangesloten bij allerlei in de maatschappij levende behoeften met betrekking tot natuur, waarmee men impliciet erkent dat er in de maatschappij dus wellicht andere behoeften leven dan die via het beleid behartigd worden. Hoe het rijk hier mee om wil gaan is hier echter niet onderzocht en blijkt niet uit de bekeken beleidsdocumenten. Er is wel sprake van een verschuiving van de sturing van het rijk van hiërarchisch naar meer ruimte voor decentrale sturing waardoor andere 'levels' meer in het beleid te doen krijgen, maar dit wil nog niet zeggen dat het er sprake is van sturing in een context van multi-level governance.

Deelvraag 4

Is er binnen het natuurbeleid een verschil zichtbaar tussen multi-level en multi-actor benaderingen wat betreft de aandacht die het rijk eraan geeft en zo ja: welk verschil?

Dit is te beantwoorden met een eenduidig 'Ja'; de actieve versterking van de inbreng van andere actoren en invulling en uitwerking daarvan blijft met name beperkt tot andere overheden. Er is dus wel enige aandacht voor het 'verdelen van de sturing over meerdere niveaus'. Er is echter geen duidelijke aanwijzing dat andere actoren dan het rijk (bijvoorbeeld maatschappelijke partijen) het beleid mee kunnen bepalen door de vervlechting van de verschillende partijen. Het rijk is nog niet verder dan het uitspreken dat men een duidelijkere en grotere rol voor deze andere actoren ziet in de beleidsuitvoering.

Stellingen nader bekeken

Een stelling is, dat als het rijk een governance-trend erkent, zij van mening is dat besluitvorming over natuur niet de (door de rijksoverheid) gewenste effecten kan opleveren zonder de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties dan de rijksoverheid die verantwoordelijk is voor dat beleid.

Deze stelling is waar: er kan duidelijk worden aangetoond uit de nota's, dat de perceptie van het rijk op deze veronderstelling gebaseerd is. LNV geeft expliciet aan dat ze de maatschappij en andere overheden nadrukkelijker bij het beleid wil betrekken, omdat dit voor de effectiviteit, werking en draagvlak ervan noodzakelijk wordt geacht.

Indien het rijk een trend van multi-actor en multi-level governance erkent, betekent dat waarschijnlijk ook dat het beleid onder invloed van deze trend zal veranderen. Dat het beleid meer rekening zal houden met de inbreng en de invloed van andere actoren uit de samenleving en het bedrijfsleven en ook rekening houdt met de problemen en het beleid op hogere en lagere bestuurlijke schaalniveaus.

Dit is zonder meer waar: in de beleidsdocumenten geeft het rijk aan dat ze andere partijen meer ruimte en verantwoordelijkheden in afwegingen te willen bieden. Ze geeft echter niet aan hoe ze die ruimte wil geven. Het is niet onderzocht in hoeverre die andere partijen momenteel daadwerkelijk ruimte krijgen of nemen in de beleidsvorming en in hoeverre ze hier ook om vragen.

Uit de invloedsmeting van Peters (Peters, 1999) blijkt dat de provincies zware inspanningen hebben geleverd om hun ruimte in het vormen van beleid te vergroten. Ook de invloed van het internationale beleidsniveau is autonoom toegenomen. Het rijk geeft momenteel zelfs aan dat ze – hoewel ze invloed van dit beleidsniveau als noodzakelijk en gewenst ziet – hier een duidelijkere afbakening van wil, meer gericht op aanvulling in het beleid. Of ook voor andere partijen geldt dat ze meer invloed op de beleidsvorming willen is niet onderzocht in deze studie.

Hypotheses

Uit deze conclusie kunnen enkele stellingen afgeleid worden. Deze zijn bedoeld om vervolgonderzoek te richten en discussie op gang te brengen:

1. De betrokkenheid van andere dan rijksactoren bij de vorming van het natuurbeleid wordt veelal eenzijdig vanuit het rijk ingezet, vanuit de idee dat dit een meerwaarde biedt voor het beleidsresultaat, en niet omdat de maatschappij hierom vraagt.
2. Er is wel sprake van erkenning door het rijk dat men stuurt in een context van multi-actor en multi-level governance, maar er is nog geen duidelijk beeld over hoe de vergroting van de ruimte voor andere partijen voor invloed op beleidsvorming over natuur op meerdere beleidsniveaus vorm moet krijgen.
3. Het lokale beleidsniveau blijft vrijwel geheel buiten het aandachtsveld van een wijzigende rijksperceptie op sturing van de besluitvorming over natuur.
4. Multi-actor en multi-level governance ontwikkelingen vinden wél plaats op regionaal niveau, in integrale gebiedsgerichte projecten.

Vragen vervolgonderzoek

Door de analyse van beleidsdocumenten van het rijk is een beeld gevormd van de sturingsperceptie van het rijk, en de positie die het rijk aan andere overheden en maatschappelijke actoren biedt. Door deze methode van onderzoek blijft het bestaan van andere sturingspercepties, en een eventueel conflict tussen sturingspercepties van rijk en andere partijen buiten beeld. Voor een goed inzicht in het bestaan van verschillende sturingspercepties en de mate waarin deze van invloed zijn op het beleid is vervolgonderzoek nodig, evenals naar de feitelijke bestuurlijke verhoudingen.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' wordt in allerlei bewoordingen aangegeven dat LNV graag meer in bestuurlijke allianties en door doelgerichte samenwerking beleid voor het landelijk gebied wil gaan vormen. Uit dit onderzoek blijkt dat de perceptie van het rijk over sturing wel veranderd is, en dat men meer betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties wenst, maar is nog niet duidelijk geworden of deze percepties bij LNV over sturing voor al haar beleidsthema's gelijk is. Met vervolgonderzoek kan dit wellicht genuanceerd worden.

In dit onderzoek werd aangegeven dat het rijk van mening lijkt te zijn dat het wenselijk is dat andere (maatschappelijke) actoren intensiever bij het beleid betrokken worden. In hoeverre deze wens ook bij maatschappelijke actoren leeft, is echter nog niet duidelijk, terwijl dit voor

een groot deel bepaalt of deze wens van het rijk in vervulling kan gaan. Een onderzoek naar de maatschappelijke wens en initiatieven tot meer betrokkenheid bij de beleidsvorming en – uitvoering is dan ook interessant.

Ook kan op basis van de huidige uitgevoerde studie niet gesteld worden of de veranderde rijkspercepties op sturing ook veranderingen in de inhoud van het natuurbeleid tot gevolg heeft gehad. Om te kunnen inschatten wat de gevolgen van nieuwe bestuurlijke trends zullen zijn op de natuur in Nederland, zal dit nader onderzocht moeten worden.

Literatuur

- Balduik, C., Leneman, H. en E. Gerritsen, Natuurbeleid en Verbreding. Achtergronden en opgaven, Wageningen /Den Haag, 2002.
- Kuindersma, W. et al. Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudie 5. Natuurplanbureau, Wageningen, 2002
- Mentink - procesmanagement BV, Heroriëntatie van de landbouw in Waardevolle Cultuurlandschappen, deel B. Werkdocument van het onderzoek naar het operationeel maken van de terminologie, 1997.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Decentralisatie. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Europa in de Steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa, Den Haag, 2002.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Natuurbeleidsplan. In kort bestek, Den Haag, 1990 (1).
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Natuurbeleidsplan. In kort bestek, LNV internetsite, 1990.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing, Den Haag, 1990 (2).
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota Natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw, Den Haag, 2000.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1995.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Rijksbegrotingen 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2001 en 2002, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Structuurschema Groene Ruimte (internet), 1995.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Interprovinciaal Overleg, Convenant inzake de uitvoering van het natuurbeleid, 1996.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Het landelijk gebied de moeite waard. Structuurschema Groene Ruimte, deel 2 reacties op de ontwerp-planologische kernbeslissing, Den Haag, 1993.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Het landelijk gebied de moeite waard. Structuurschema Groene Ruimte, deel 3 Kabinetsstandpunt, Den Haag, 1993.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Het landelijk gebied de moeite waard. Structuurschema Groene Ruimte, deel 4 Planologische Kernbeslissing, Den Haag, 1995.

- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Het landelijk gebied de moeite waard. Structuurschema Groene Ruimte, samenvatting Kabinetsstandpunt, Den Haag, 1993.
- Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat en het Interprovinciaal Overleg, Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005, Den Haag, 2002.
- Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat en het Interprovinciaal Overleg, Uitvoeringscontract Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005, Den Haag, 2002.
- Peters, K., Verdeelde Macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland, Boom, Amsterdam, 1999.
- Raad voor het Landelijk Gebied, Voor boeren, burgers en buitenlui. Advies over de betekenis van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het landelijk gebied, juni 2002.
- Sociaal-Economische Raad, Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Advies over de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, publicatienummer 5, 7 maart 2001.
- Stichting Natuur en Milieu, Heeft Nederland grip op het EU-milieubeleid? De invloed en aanpak van het Europees Parlement en de Tweede Kamer, Conferentieverlag in het kader van project Den Brussel, mei 2002.
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove, Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Nijmegen /Amsterdam, 2001.

Natuurplanbureau-onderzoek



Verschenen werkdocumenten in de reeks 'Planbureau - werk in uitvoering (per 15 mei 2003)

1998

- 98/01 *Querner, E.P., Th.G.C. v.d. Heijden & J.W.J. v.d. Gaast.* Beschikbaarheid grond- en oppervlaktewater voor natuur. Nadere uitwerking en toepassing in Oost-Gelderland.
- 98/02 *Reijnen, R.* (samenstelling) Graadmeters biodiversiteit terrestrisch. Graadmeters bijzondere natuurkwaliteit terrestrisch t.b.v. de Natuurplanbureauafunctie en graadmeter ruimtelijke kwaliteit natuur voor Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR).
- 98/03 *Higler, L.W.G.* Graadmeters biodiversiteit aquatisch.
- 98/04 *Dijkstra, H.* Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+.
- 98/05 *Sprangers, J.T.C.M.* (red.) Graadmeters voor algemene natuurkwaliteit: een eerste verkenning.
- 98/06 *Nabuurs, G.J. & M.N. van Wijk.* Graadmeters voor de fysieke producten van bos.
- 98/07 *Buijs, A.E., J.F. Coeterier, P. Filius & M.B. Schöne.* Graadmeters sociaal draagvlak en beleving
- 98/08 *Neven, M.G.G. & E.E.M. Verbij.* Laten we wel zijn! Studie naar conceptualisering van natuurgerelateerd welzijn.
- 98/09 *Kuindersma, W.* (red.), *P Kersten & M. Pleijte.* Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001.
- 98/10 *Mulder, M., M. Klaassen & J. Vreke.* Economische graadmeters voor Natuur. Ontwikkeling raamwerk en aanzet tot invulling verdelingsgraadmeters.
- 98/11 *Smaalen, J.W.M., C. Schuiling, G.J. Carlier, J.D. Bulens & A.K. Bregt.* Handboek Generalisatie. Generaliseren ten behoeve van graadmeteronderzoek in het kader van Natuurplanbureauafunctie.
- 98/12 *Dammers, E. & H. Farjon.* Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de Natuurverkenningen 2001.
- 98/13 vervallen
- 98/14 *Hinssen, P.J.W.* Activiteiten in 1999 in toeleverende onderzoeksprogramma's. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau.
- 98/15 *Hinssen, P.J.W.* (samenstelling). Voorstudies Natuurbalans 99. Een inventarisatie van de haalbaarheid van een aantal onderwerpen.

1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.
- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.
- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.
- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.

- 99/09 *Hinssen, P. J. Luijt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsevaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwssen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (*vervallen*)

2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur
- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling).* Stroom- en rekenschema's 1^e fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapskwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod
- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout.* De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij.* Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000

- 00/09 *Van Wijk, M.N., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000
- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk.* Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B. van der Ploeg.* Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits.* Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Múcher, B. Pedrolí & P. Smeets.* Internationale ruimtelijke strategie
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas.* Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen.* Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J.Vreke.* Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove.* Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins.* Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge.* Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van.* Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector
- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf.* Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parels in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuinbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedrolí.* Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap
- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldemon & E van Well.* Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker.* Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden
- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU
- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart.* Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans.* De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn.* Groen wonen tussen stad en land
- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis.* EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur

- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling.* EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen.* Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst.* De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsevaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P..F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop.* Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk.* Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek.* Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001
- 02/08 *Roos-Klein Lankhorst, J., A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen, S. de Vries, C. Schuiling & A.J. Griffioen.* BelevingsGIS versie februari 2002. Hoofdttekst (met bijlagen op CD-rom)
- 02/09 *Oostenbrugge, R. van, E.A. van der Grift, B.S.J. Nijhof, P.F.M. Opdam & M.J.S.M. Reijnen (red).* Levensvatbaarheid populaties. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2002
- 02/10 *Koomen, A.J.M. & T. Wejschede.* Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002. De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCL-gebieden, Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen
- 02/11 *Balduik, C.A., H. Leneman & E. Gerritsen.* Natuurbeleid en verbreding. Achtergrond en opgaven
- 02/12 *Bloemmen, M.H.I., A.E. Buijs & S. de Vries.* De beleving van reliëf; Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'reliëf' uit het belevingsGIS
- 02/13 *Beintema, A.J.* De rol van Nederlands beleid in de internationale bescherming van trekkende watervogels
- 02/14 *Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven & J. Dirksen.* Graadmeter doelrealisatie EHS. Verkenning van praktisch toepasbare opties.
- 02/15 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevensbestanden geïnventariseerd voor het Natuurplanbureau

2003

- 03/01 *Winsum-Westra, M. van, m.m.v. A.E. van den Berg, A.E. Buijs & en J.Vreke.* Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren
- 03/02 *Balduik, C.* Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV