

2 Natuurbeleid en bestuurlijke ontwikkelingen: de piramide voorbij?

T.A. Selnes en W. Kuindersma

2.1 Inleiding

Met dit essay¹ nodigen we de lezer uit om na te denken over de gevolgen van bestuurlijke ontwikkelingen in het natuurbeleid. We vertrekken vanuit de stelling dat deze bestuurlijke ontwikkelingen ontstaan als reacties op sterke maatschappelijke emancipatieprocessen en de grote complexiteit van onze maatschappij. De staat, markt en de civil society raken hierdoor steeds meer met elkaar vervlochten. In de bestuurskunde wordt daaraan veel aandacht besteedt onder de noemer 'governance'. Met governance is de focus komen te liggen op de diverse lagen en niveaus van actoren, alsmede het grote aantal en de diversiteit van actoren. Centrale termen zijn *multi-level en multi-actor governance*. In dit essay bekijken we vooral wat multi-actor governance voor gevolgen heeft voor het natuurbeleid, met als organiserend concept de beweging van piramide naar archipel.

2.1.1 Een decennium met natuurbeleid

Ruim tien jaar geleden zag het Natuurbeleidsplan (1990) het licht. Voor het eerst had Nederland een sluitend verhaal over het belang dat natuur kan hebben bij beleid. Voor het eerst kwam er een offensief beleidsplan tot stand, gebouwd op sterke beleidsconcepten en diepgaande kennis van natuur en ecologie. Vooral de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) betekende een conceptuele innovatie. Ook het principe van natuurontwikkeling, nieuwe natuur op voormalige landbouw-

gronden, betekende een overgang naar een beleid met een offensief karakter, een duidelijke beleidsinnovatie.

Vrij snel na het verschijnen van het Natuurbeleidsplan kwam er een kentering in het denken over de uitvoerbaarheid van dit natuurbeleid. Om te beginnen had de EHS tot gevolg dat betrekkelijk grote gebieden van karakter zouden veranderen en er veel landbouwgrond omgezet zou worden in natuur. Bovendien moest de uitvoering voor een groot deel op lokaal of regionaal niveau plaatsvinden, maar daar was juist veel verzet tegen de uitvoering. Tenslotte leidde met name de praktische vormgeving tot discussies over de belangen en waarden die hiermee gemoeid waren.

Kortom, de EHS raakte in opspraak, zoals Keularts, Swart en van der Windt (2000:7) het stelden, "en iedereen wilde zich ermee bemoeien, tot ongenoegen van natuurbeschermers en beleidsecologen. Deze hadden lange tijd zitten broeden op dit nieuwe concept en niet op zo'n kritisch onthaal gerekend. Zoals een van hen verzuchtte: 'komt er ineens vreemd volk over de vloer dat het meteen beter weet'" (idem, met verwijzing naar Feddes, 1997:53).

De verbazing over de lastige uitvoering zegt iets over het plan zelf en de bestuurlijke omgeving van het plan. Het Natuurbeleidsplan was vooral het verhaal van het Rijk, gemaakt op basis van de inhoudelijk beste en meest gewenste ontwikkeling. Maar het natuurbeleid kwam terecht in een bestuurlijk landschap met een hoge beleidsdichtheid en grote stapels beleid. Sterke en van

¹ Met dank aan Leo Douw voor commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

Het openbaar bestuur dient een wettelijk basis te hebben voor handelen, het dient rechtvaardig te zijn

elkaar gescheiden beleidsorganisaties maakten de dienst uit. Meerdere niveaus van beleidsactoren speelden cruciale rollen. Het nieuwe beleidsissue 'Natuur' ontdekte langzamerhand deze wereld van bestuurlijke verwickelingen en de strijd om schaarse middelen. Het was een wereld waar natuur een eigen plaats moest zien te veroveren.

In 2001 heeft het ministerie van LNV het natuurbeleid opnieuw op papier gezet. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw) is een reactie op deze 'eerste ontmoeting met de uitvoering' en schetst de aanpak van het natuurbeleid voor de komende tien jaar. Het kabinet geeft in de nota een paar belangrijke signalen:

1. de wisselwerking tussen natuur en mensen staat centraal;
2. natuurbeleid is niet mogelijk zonder een verinnerlijking van natuurwaarden bij andere actoren
3. alleen door doelgericht samenwerken is een slagvaardig natuurbeleid mogelijk.

2.2 Bestuurskundige context: van piramide naar archipel

De zoektocht naar verinnerlijking en samenwerking is niet toevallig. Veel beleid, dus ook natuurbeleid, wordt gezien als 'papieren tijger'. De kritiek op een naar binnen gekeerde overheid die onvoldoende oog heeft voor de rest van de maatschappij is sterk. Er lijkt een gat te zitten tussen ambities, neergezet in nota's of politieke uitspraken en de 'weerbarstige' werkelijkheid. Het gat is niet helemaal te verklaren uit de behoefte om (streef)doelen hoger te zetten dan het bereikbare. Noordergraaf (2000:2-3) heeft het over een *interventiefuik*: collectieve actie is steeds

belangrijker geworden vanwege allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd is collectieve actie onwaarschijnlijker geworden, door dezelfde ontwikkelingen die de maatschappelijke vraagstukken hebben veroorzaakt. De interventie-noodzaak groeit, terwijl de interventiecapaciteit afneemt, door elkaar versterkende economische, sociale en technologische transformaties. Het resultaat is een interventiefuik. Voor de dienaars van het publiek belang is de wereld niet eenvoudiger geworden: hun optreden en beslissingen vinden altijd plaats in een context van ambivalenties. Het openbaar bestuur dient een wettelijk basis te hebben voor handelen, het dient rechtvaardig te zijn. Daarnaast moet het openbaar bestuur ook inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, het moet responsief en efficiënt zijn. Deze eisen worden gelijktijdig gesteld maar zijn niet altijd makkelijk te verenigen. Frissen noemt de klassieke sturing: de piramide (Frissen, 1998:17). Het is een topdown 'command and control' benadering vanuit een sturingscentrum waar geldt dat 'meer weten is beter sturen'. De besturing lijkt buiten en boven de samenleving te staan. De gezagsverhoudingen zijn duidelijk en de samenleving laat zich in dit perspectief sturen via directe regulering en voorlichting. Het is de wereld van de perfecte bureaucratie. Onvolkomenheden in de uitvoering zijn terug te voeren op imperfecties in het ontwerp van regulering en voorlichting.

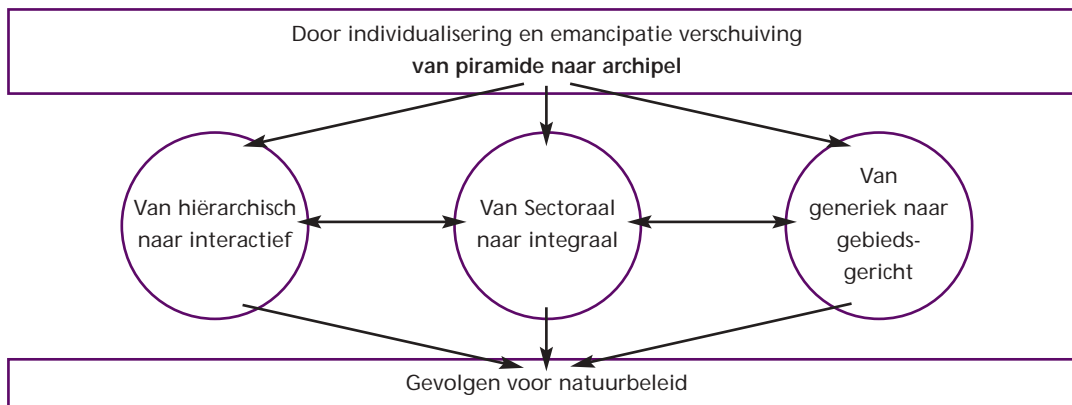
Deze sturing past echter niet meer in de huidige maatschappij. Volgens Frissen (1998:30) zijn vele trends en nieuwe ideeën over sturing en beleidsverandering te zien als amendementen op de bureaucratie. In maatschappelijk perspectief zijn het uitingen van individualiserings- en emancipa-

tieprocessen. Naast de structurele maatschappelijke groei en schaalvergroting tekent zich de sterke trend van individualisering af. In feite gaat het over een combinatie van twee trends: *massale individualisering*, uitgedrukt in brede emancipatieprocessen, in ontzuiling, in secularisering, in grillige consumptiepatronen. Maar ook de tegenovergestelde *massa-individualisering* (Dagevos et.al. 2000:19). De massale individualisering breekt gestolde institutionele verhoudingen en handelingsperspectieven af. Massa-individualisering leidt daarentegen tot nieuwe gedragspatronen: 'iedereen kiest' dezelfde merken en individualisme leidt dan tot conformiteit. Tezamen leiden deze twee aspecten van individualisering tot een nieuwe kijk op de wisselwerking tussen maatschappij en overheid. Deze maatschappelijke ontwikkeling wordt omschreven onder de verzamelterm *van piramide naar archipel* (Frissen, 1998:40).

Het openbaar bestuur van een archipel opereert in tegenstelling tot die van een piramide, in een door complexiteit, variëteit en turbulentie gekenmerkte omgeving. Veel van de veranderingen in sturing, organisatiestructuur en bestuurlijke

arrangementen zijn te zien als pogingen om meer kleinschalige en autonome overheidsorganisaties te creëren en om meer horizontaal georiënteerde interactieve patronen van beleid te realiseren (Frissen, 1998:41). Talloze verspreide bestuurlijke eenheden, de archipel, zeer gevarieerd in functioneren en taakstelling, zijn dan elk verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het politieke domein. Autonomie van eenheden is gekoppeld aan de zelfsturende capaciteiten in de samenleving (Frissen, 1998:41).

Binnen deze verschuiving van piramide naar archipel zien we drie bestuurlijke bewegingen die we in het vervolg van dit essay nader analyseren. Een beweging gaat over de veranderende verticale verhoudingen, en de verhouding met de omgeving: *van hiërarchisch naar interactief*. De tweede gaat voornamelijk over de horizontale en bovensectorale verhoudingen: *van sectoraal naar integraal*. De derde beschrijft de nieuwe denkwijzen over hoe veranderingen in de verticale en horizontale verhoudingen tot nieuwe vormen van samenhang in de praktijk leiden: we noemen het hier een beweging *van generiek naar gebiedsgericht*. Figuur 2 geeft een beeld van de opzet:



Figuur 2 Van piramide naar archipel

De ruimtelijke ordening in Nederland is echter altijd communicatief van karakter geweest en nooit bijzonder topdown

Het spreekt voor zich dat de drie hier geschetste bewegingen onderling sterk samenhangend zijn. Ze worden analytisch uit elkaar gehouden, maar ze vormen uiteraard een samenhangende reactie op maatschappelijke ontwikkelingen. Ook veronderstellen we een onderlinge samenhang tussen de drie dichotomieën: er lijkt een beweging te zijn van hiërarchisch, sectoraal en generiek werken naar interactief, integraal en gebiedsgericht werken. Deze bewegingen zijn echter niet altijd even dominant aanwezig op elk niveau van elke beleidssector. Ze zijn ook niet per definitie 'beter' in normatieve zin. Ze zijn waarneembaar binnen een overheid waarin zich ook sterke hiërarchische en sectorale krachten bevinden.

In het vervolg gaan we in op de verschuiving van piramide naar archipel, met aandacht voor de verbinding met maatschappelijke trends en de betekenis voor het natuurbeleid in Nederland. Per beweging beschrijven we een aantal bouwstenen waarin die beweging zich uit.

2.3 Van hiërarchisch naar interactief

Natuur is een beleidsonderwerp dat claims legt op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarmee is het ook meteen onderdeel van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening in Nederland is echter altijd communicatief van karakter geweest en nooit bijzonder topdown. Natuurbeleid, aan de andere kant, bevat wel vele

elementen van opleggende regulering en hiërarchie. De aandacht voor een andere benadering lijkt momenteel nogal partieel, ad-hoc en aarzelend. Vaak wordt interactie met anderen instrumenteel gebruikt om draagvlak te kweken voor een bepaald beleid. Maar in toenemende mate duiken er signalen op die een meer interactieve opstelling ondersteunen.

Bouwsteen: van eenzijdige naar meerzijdige sturingsinstrumenten

In Nederlandse gebeurt weinig zonder overleg vooraf. Veel overleg vindt echter in de top plaats, de beslissingen worden achter gesloten deuren genomen en de aanpak wordt grotendeels bepaald door ministeries die zelf de doel-middel verhouding relatief eenzijdig opstellen. Een van de amendementen op de bureaucratie betreft juist de zwakte van eenzijdige (hiërarchische) sturing. Drie maatschappelijke ontwikkelingen dragen daaraan bij (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1991:93):

- de pluriformiteit bemoeilijkt de doeltreffendheid van stuursignalen (uniforme signalen treffen te beperkt);
- de geslotenheid bemoeilijkt het bereik van stuursignalen (actoren zijn relatief autonoom en zijn er niet op uit de overheid te volgen);
- de wederzijdse afhankelijkheid bemoeilijkt de stap van besluit naar realisatie (hindermacht aanwezig).

Stuursignalen treffen te beperkt: in het Groene Hart bouwen gemeenten gewoon door, ondanks restrictief beleid. En nog steeds is de honger naar het bebouwen van de open ruimte niet gestild, want wie wil er niet wonen en werken in het Groene Hart? Weliswaar heeft iedereen het landschap in zijn of haar hart gesloten. Maar tussen droom en daad staan (economische) wetten in de weg en praktische bezwaren. Gevolg is dat er op vele plaatsen 'gewoon' wordt voortgebouwd alsof er niets aan de hand is (Groene Hart Magazine, mei 2001:11-12).

De illustratie van het Groene Hart is zeer belangrijk voor de toekomst van het natuurbeleid. In het Groene Hart geldt restrictief beleid: 'nee, tenzij'. Toch neemt de adressendichtheid in het Groene Hart harder toe dan in de rest van Nederland. Behalve wellicht op de Veluwe, maar daar geldt ook restrictief beleid. Er is dus een groot gat tussen het beleid en de praktijk. Het omgekeerde vindt plaats in de steden: het beleid wenste een compacte stad en toch ontstaat een krachtenveld rond meer groen in en rond de stad.

De ontwikkeling van eenzijdige naar meerzijdige sturingsinstrumenten vangt een deel van deze problemen op, maar stelt volgens de Bruijn en ten Heuvelhof (1991:93) tegelijk hoge eisen aan overheidsorganisaties. Samenwerking en interactie komen centraler te staan. Overheidsorganisaties moeten daarom processen faciliteren, sturen en stimuleren. Behandeling van beleid, zoals in een overleg, wordt vaak onderhandeling over beleid. Hupe, Beukenholdt-ter Mors en Klaassen (2000) noemen het een vorm van eigentijds besturen. In de arrangementen worden gezamenlijke verantwoordelijkheden ingebouwd. Het 'beleidsarrangement' Groen in en om de stad (GIOS) is een voorbeeld van deze ontwikkeling: dialoog, overleg en kennis worden ingezet, weliswaar in wisselwerking met het opleggen van taken.

Op verschillende plaatsen is te zien dat de meerzijdigheid nog niet erg is uitgekristalliseerd. De laatste natuurnota schept bijvoorbeeld niet bepaald duidelijkheid: de afhankelijkheid van anderen en de behoefte aan samenwerking en verinnerlijking wordt benadrukt, maar inhoudelijk lijkt het wel alsof de directie Natuurbeheer het heft in eigen hand wenst te houden.

Maar binnen de archipel is deze 'semi-geslotenheid' een bedrieglijke schijn, want ook andere actoren zullen voor zichzelf opkomen. Ze weten waar de beslissingen vallen. En daarom is het logisch dat zij de macht opzoeken, waar die zich ook bevindt. Door de openheid, door de archipel, worden ze toegelaten. Natuurmonumenten bijvoorbeeld, loopt soms direct naar kamerleden voor uitleg. Voor de directie Natuurbeheer worden dan een actieve netwerkbenadering (beleid via onderhandeling) en 'verinnerlijking bij andere actoren' onmisbare elementen. Deze ontwikkeling kan ook een toenemende juridisering van beleid bewerkstelligen: bij een verloren onderhandeling kan men de strijd voortzetten met juridische middelen.

Bouwsteen: Van gesloten naar open planprocessen

Veel beleids- en planprocessen in Nederland lijken in eerste instantie relatief open. Er is veel inspraak en discussie. Maar in wezen zijn ze tot nu toe tamelijk gesloten geweest. De overheid heeft sterk de neiging gehad om op een zeker moment de deuren dicht te doen om 'het algemeen belang' goed uit te werken. Tegenwoordig is er echter toenemende aandacht voor het registreren van een 'gedeeld belang', een vanuit de maatschappij geredeneerd belang. Het is niet verwonderlijk dat het in eerste instantie vooral complexe, vaak locatiegerichte processen zijn die worden ingevuld met meer open, interactieve, beleidsonderdelen. Vaak gaat het om het bereiken van consensus over iets inhoudelijks, de aanleg van een nieuwe haven of iets dergelijks. Een gezamenlijke aanpak is dan een voorwaarde om de partijen aan tafel te krijgen. Steeds vaker wordt dit de norm op andere planniveaus.

Er is dus een groot gat tussen het beleid en de praktijk

Naarmate een interactie ingeburgerd raakt, zullen beleidsorganisaties hiervan slechts afwijken, als er zwaarwegende argumenten voor zijn. In een vergaande vorm worden doelstellingsprocessen ook interactief vastgesteld. Er ontstaat dan een 'markt' van relatief zelfsturende actoren. In feite lijkt er nu al een soort verborgen openheid in het beleid te zitten. Het rijksbeleid is onvoldoende specifiek en concreet om een afrekenbaar doel-middel hiërarchie vanuit de top te maken. Er ontstaan clusters van actoren (netwerken, allianties) op meerdere niveaus die met elkaar de 'balans' zoeken, clusters die de uitvoering vorm en inhoud geven. Gevaar hierbij is, dat bepaalde belangen systematisch niet worden meegenomen en dat er zo dus onbedoeld een beleidscontext ontstaat die corporatistische trekjes vertoont. Twee concurrerende democratie-idealën steken hier de kop op: de wil van de gekozen vertegenwoordigers versus het maatwerk van de betrokkenen in het veld.

De Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening vangt dit deels op met het pleidooi voor een selectieve sturingsaanpak gekoppeld aan een regionale ontwikkelingspolitiek. Hiermee wil het rijk de beste van beide werelden verenigen. Voor de directie Natuurbeheer is dit punt belangrijk: dient Natuurbeheer meer selectief aan het werk te gaan en zelf de vinger aan de pols houden of is een brede aanpak met een waaier van opgelegde taken een betere strategie? Veel openheid en ruimte voor regionale ontwikkelingen kan bedreigend worden voor natuurbelangen. Van de andere kant kunnen deze openheid en vrijheid ook stimulerend werken, bijvoorbeeld voor de verinnerlijking van groene waarden. Natuurbeheer zal in een wereld van veel open plan-

vorming actoren moeten stimuleren om aan natuurontwikkeling te doen.

Bouwsteen: van bureaucratische organisaties naar lerende organisaties

De 'traditionele' bureaucratische organisatie werkt volgens een nauw omschreven doel-middel hiërarchie en wordt aangestuurd door een centrale eenheid. Gedrag is aan vaste regels onderworpen en voor de meeste handelingen zijn er procedures. Als de procedures niet passen, dan komt de centrale eenheid in actie. Het is de wereld van hiërarchie, centralisatie, formalisatie, specialisatie en standaardisatie. In de wereld van moderne beleidsontwikkeling past deze vorm van organisatie slecht. In toenemende mate praat men over lerende organisaties. Meer openheid en gebruik maken van meerzijdige sturingsinstrumenten betekent dat de grenzen tussen beleidsorganisaties en andere actoren vervagen of zelfs verdwijnen. Door talloze dwarsverbanden en ontmoetingsplekken vervagen de traditionele opvattingen over een organisatie.

In plaats daarvan ontstaan redelijk open organisaties die informeel en decentraal inspelen op de omgeving. Om te overleven in een soortgelijk omgeving zal de behoefte aan richtingsgevoel en een sterke visie toenemen. Interactie betekent immers dat de actor sterk in zijn schoenen moet staan om de interactie aan te kunnen en dat kan niet zonder visie. Het gaat dan om een strategisch visie die rekening houdt met het krachtenveld waarin de organisatie zich bevindt. De visie moet tot stand komen in een of ander groepsverband. Maar in tegenstelling tot de bureaucratische organisatie zal de lerende organisatie het moeten doen zonder een strak centrum die meetbare doelen opstelt en in middelen vertaalt. De organi-

satie zal zich veel meer in relatie tot anderen beschouwen. Inhoudelijke doelen staan zelfs binnen de organisatie ter discussie, en de organisatie wordt zelf een krachtenveld van min of meer gekoppelde actoren.

Momenteel is het ministerie van LNV en dus ook de directie Natuurbeheer een sectoraal georiënteerde lijnorganisatie, aldus de opstellers van *Impuls voor vernieuwing*, het organisatieontwikkelingstraject binnen LNV. *Impuls* benadrukt de noodzaak tot flexibilisering van de organisatie, met name vanwege de afdelings- en directieoverstijgende aard van de issues. Deze trend zien we al terug bij LNV, met regiegroepen en projectdirecties (zoals Regiegroep Doorlichting en Kwaliteit en Projectdirectie Implementatie Mestbeleid en Projectgroep Flankerend Beleid) en misschien ook bij het nieuwe Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Binnen een grote organisatie als LNV lijkt een ontwikkeling richting 'kernteams' per beleidsonderdeel of zelfs kerndepartementen niet ondenkbaar.

Een risico van teamvorming is dat er intern een versplintering van verantwoordelijkheden optreedt en een lastige afstemming naar buiten. De trend om 'lerende organisaties' te creëren is een respons op een ontwikkeling waarbij een andere omgang met de omgeving gevraagd wordt. Van de organisatiedeskundige Senge hebben we geleerd dat de problemen van vandaag voortkomen uit de oplossingen van gisteren (Senge 1992:59). De 'oplossing van gisteren' in het geval van natuurbeleid, was een steeds maar uitdijend beleid dat tot een zeer ingewikkeld, moeilijk uitvoerbaar en weinig stimulerend beleidstelsel leidde. Natuurbeleid kan gezien worden als een resultaat van het verschijnsel '*compenserende*

terugkoppeling'. Compenserende terugkoppeling treedt op als je als reactie op een probleem nog harder werkt, nog meer dwingend optreedt, maar met inzet van ongeveer dezelfde middelen die tot het probleem leidden, waardoor het probleem alleen verergert (Senge, 1992:61).

Bouwsteen: Van instrumenteel naar institutioneel denken en doen

Een overgang naar een open en interactieve opstelling, vraagt om een transformatie van een overwegend instrumenteel naar een institutioneel denken en doen. Institutioneel denken en doen betekent een meer ontwikkelingsgericht beleid dat oog heeft voor het krachtenveld en ruimte biedt aan inbreng van anderen. Als de houding echter instrumenteel blijft, dan is de kans groot dat de verhouding met de buitenwereld defensief en reactief wordt. Proactief wordt in zo'n situatie 'vermomd' als reactief (analoog Senge, 1992:25). Omgang met de omgeving wordt omgang met 'de vijand daarbuiten'. De energie wordt op autistische wijze naar binnengericht en er komt een overdreven nadruk op eigen doelen en instrumenten. Interactief beleid wordt dan opgevat als een middel om 'eigen' doelen te bereiken. Er is dus vaak sprake van pogingen om de klassieke sturing voort te zetten met andere middelen. Toegepast op een traditioneel sectorgerichte overheid ontstaat een zeer bedreigend beeld: de sectoren komen op voor zichzelf, er zijn onvoldoende prikkels om echt samen te werken met anderen. Het probleem met instrumenteel denken bij 'interactief beleid' houdt ook verband met onduidelijkheid over de vraag waar de interactie nu op terug slaat: op doelen, middelen of op 'probleemverkenning'? Als het gedachtegoed daarachter voornamelijk instrumenteel is (zoals het creëren

Een risico van teamvorming is dat er intern een versplintering van verantwoordelijkheden optreedt en een lastige afstemming naar buiten



In het Groene Hart bouwen gemeenten gewoon door, ondanks restrictief beleid. En nog steeds is de honger naar het bebouwen van de open ruimte niet gestild, want wie wil er niet wonen en werken in het Groene Hart? | Foto: Lex Broere.

van draagvlak voor een bepaalde optie), dan is de kans klein dat het beleid daardoor beter wordt. Zeker binnen een archipel.

Voor de directie Natuurbeheer zal het van belang worden in hoeverre een transformatie plaats vindt van instrumenteel denken naar meer institutioneel denken. Inzet op verinnerlijking betekent dat de institutionele bindingen centraler komen te staan dan de traditionele, hiërarchische, en sterk 'overheidsinterne' doel-middel oriëntatie, die doorweekt is van de 'notacultuur'. Verinnerlijking raakt de kern van de machtsverhoudingen (minder wij en zij) en de 'notacultuur' wordt 'antennecultuur'. In wezen is dit een cultuurkwestie.

2.4 Van sectoraal naar integraal

Het effect van sterk sectorgerichte beleidskaders is het ontbreken van samenhang tussen beleidsonderdelen. Door het ontbreken van samenhang ontstaan afwentelingmechanismen zowel in de fysieke zin als in bestuurlijk zin. Problemen van een sector worden dus afgewenteld op een ander sector. Een bezinning op eigen rol en rolinvulling bij dit soort processen is voor Natuurbeheer belangrijk, want groene waarden staan niet altijd voorop als het 'iedere sector voor zich' wordt. Het gevolg daarvan is slecht voor de uitvoering. Het leidt tot onuitvoerbaar beleid, half uitgevoerd beleid of symboolbeleid. De behoefte aan meer samenhang is nauw verbonden met de sterke ruimtelijk-economische dynamiek en bestuurlijke fragmentatie. Het gaat om hardnekkige verkokering en tegenstrijdig beleid. Een deel van het probleem is dat 'niemand tegenstrijdig beleid ontwerpt'. Daarom is er ook niemand echt verantwoordelijk voor. De tegenstrijdigheid ontstaat in een praktijk waar men of elkaar afschermt,

elkaar de zwarte piet toespeelt of als er een geldtekort is. Integratie is vooral het (gezamenlijk) zoeken naar samenhang, zowel op een beslismoment, als in een planconcept en tijdens de uitvoering. Bij Natuurbeheer krijgen lokaal maatwerk en een gebiedsgerichte werkwijze momenteel veel aandacht.

Bouwsteen: Van diffuse kokers naar transparante vaten

De besluitvorming binnen het rijk komt over als een sterk verkokerde besluitvormingsmachine waar 'kokers' weinig moeten hebben van andere 'kokers'. Er is geen zicht op wat er binnen de kokers gebeurt. De kokers zijn vooral sectoraal gericht. De koker vormt een sterk geheel, met veel expertise, vele middelen in eigen hand en een goed ontwikkelde neus voor bedreigingen. De macht die uit een koker komt, is dan ook vooral hindermacht. De verkokering, een van de meest hardnekkige problemen van de besluitvorming, is echter op een punt gekomen waar de kenmerken aan het vervormen zijn.

De vervorming heeft te maken met de dreigende uitholling van de traditionele staatsmacht en het wegtrekken van opgaven en bevoegdheden richting EU en regio. Ook houdt de vervorming verband met de behoefte aan modernisering. En hoe pakt de overheid dan haar eigen rol op? Daar zijn uiteraard vele antwoorden op mogelijk. Een van de antwoorden is New Public Management. New Public Management gaat over modernisering en vernieuwing van openbaar bestuur. Het is een trend die volgens Pollit (1993) gekarakteriseerd wordt door de introductie van marktachtige mechanismen, zoals decentralisering, delegering, deconcentratie, kwaliteitssystemen, klantgerichtheid, dienstbaarheid. Ook termen als

Problemen van een sector worden dus afgewenteld op een ander sector

privatisering, managementtools, verandermanagement vallen in verband met deze trend. Het zijn allemaal kreten uit het bedrijfsleven die op openbaar bestuur toegepast worden, uiteraard niet zonder heftige discussie. Noordegraaf (2000:23) ziet het allemaal als een vorm van omgaan met schaarse goederen (financiële schaarste, 'doing more with less') en oplossingen zoeken richting de private sector. Hiermee komen termen als efficiency, concurrentie, afrekenbaarheid naar voren.

Het is onzeker wat New Public Management zal gaan betekenen, met name door een ingebouwde paradox. Noordegraaf (2000:24) stelt dat New Public Management immers is gebouwd op twee pijlers die tegenstrijdig zijn, en tegelijk volop aanwezig in de praktijk:

1. *Managerialism*: door gebruik te maken van moderne 'business principles', samengevat onder de termen *decentralisering*, *delegering*, *deconcentratie* (DDD), wordt aan de ene kant nadruk gelegd op ambtelijke autonomie en minder formele regels. De ambtenaar is gemotiveerd en creatief en horizontale en netwerkachtige arrangementen zijn zinvolle oplossingen. Aan de andere kant is een pijler gekenmerkt door top down controle.
2. *New economic institutionalism* en *public choice* verwijzen naar beperking van de ambtelijke vrijheid door juist verhoging van de controle, samengevat onder termen *centralisering*, *coördinatie*, *controle* (CCC). Ambtenaren zijn informatiemonopolisten die eigenbelangen nastreven om eigen 'bureau en budget' te verhogen. Grof gezegd onttrekken ze zich aan de plichten opgelegd door hun bazen. Het antwoord daarop is controle en competitie.

Het interessante is dat New Public Management hernieuwde aandacht vraagt voor de hiërarchische lijn, terwijl tegelijk de creatieve kant wordt gestimuleerd. Hier lijkt zich een soort afrekencultuur te ontwikkelen met ruimte voor creatief maatwerk binnen afgestemde kaders. Misschien zullen we het zien met de VBTB: *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*. Dit systeem uit 2002 is bedoeld om de begroting en verantwoording beter 'leesbaar' te maken. In de VBTB-voorstellen wordt niet in de eerste plaats uitgegaan van het geld dat de regering uitgeeft, maar van het beleid en wat de regering daarmee wil bereiken, en daar zullen departementen op worden afgerekend. Beleid wordt daardoor steeds meer afrekenbaar opgesteld. Voor natuur is dit een interessant kans: VBTB kan inzichtelijk maken hoe natuurinclusief er wordt gewerkt bij de rijksoverheid. De lokale rekenkamers, de bredere scope voor de Algemene Rekenkamer in Den Haag en een EU-rekenkamer duiden op een streven naar afrekenbaar beleid. Ook de opkomst van planbureaus past in dit beeld. De planbureaus kunnen we zien als een soort afrekenbare eenheid op afstand.

Planning in diffuse stromen binnen een grote, gefragmenteerde organisatie is moeilijk vast te leggen, niemand is of voelt zich verantwoordelijk. In de toekomst kan dit leiden tot een ontwikkeling van meer afbakening tussen overheidsorganisaties. In vergaande vorm kan het leiden tot de ontwikkeling van kerndepartementen en meer verzelfstandiging en het afstoten van diensten. Het is immers moeilijk om de huidige grote beleidsmolochs, die nu als aparte organisaties door het leven gaan, af te rekenen als één eenheid. Organisaties als LNV en VROM, met honderden afdelingen en vele duizenden medewerkers, zijn in 2030 wellicht anachronismen uit een ver verleden.

Bouwsteen: Van bureaucratie naar infocratie

Bij het scheppen van mogelijkheden voor een meer integrale overheid, spelen ICT en informatisering een cruciale rol. Informatisering gaat verder dan ICT en heeft vergaande gevolgen voor het functioneren van overheden en hun relatie met de omgeving. Zuurmond had het al in zijn proefschrift in 1994 over de *infocratie*. De term *e-government* is momenteel een verzamelnaam voor de elektronische kant van de overheid. Met een transformatie van government richting een op samenwerking gerichte governance kunnen we beter de term e-governance aanhouden. In Nederland wordt e-governance sinds april 2001 ondersteund door ICTU. Deze organisatie inspireert en stimuleert de digitalisering van de overheid. ICTU houdt zich bezig met het realiseren van beleidsideeën over e-governance en het ontwikkelen van bijbehorende processen. ICTU bundelt de krachten van negen programmabureaus. Elk programmabureau is specialist in een segment van de driehoek overheid, burgers en ICT. Samen zetten zij alle mogelijkheden van nieuwe media in. Dit moet niet alleen de werkprocessen van de overheid verbeteren maar ook de dienstverlening aan de maatschappij en de interactie tussen overheden en burgers. Het werk van ICTU's programmabureaus heeft betrekking op alle sectoren van de overheid. Deze kenniseenheden zijn voorbeelden van New Public Management in de praktijk. We zien hier duidelijk de twee pijlers van New Public Management: *Managerialism* zien we door de aandacht voor het stimuleren van ambtelijke en interdepartementale creativiteit. *New Economic Institutionalism* is duidelijk zichtbaar door de nadruk op financiële administratie, controle en monitoring. Wellicht geen enkel ander onderwerp

is verbonden aan zoveel discussie over toekomstige toepassingen. ICT zal een steeds grotere rol spelen bij het verbeteren van openbaar bestuur. ICT biedt de mogelijkheid om regionale activiteiten, zoals het ontwikkelen en uitvoeren van een gebiedsplan, op een totaal andere manier te volgen.

Infocratie en infocratiserings

De termen infocratie en infocratisering zijn de mogelijke contouren van een nieuw ideaaltype voor openbaar bestuur (Zuurmond, 1994:300). De infocratie kan zich in de toekomst ontwikkelen tot een alternatief voor de traditionele bureaucratie en een gereedschap worden voor een meer samenhangende en integrale overheid. De rationele legale bureaucratie wordt dan 'ingeruild', hetgeen een meesterlijk instrument kan zijn voor de macht, met nadruk op kan. Aldus het slotwoord van Zuurmonds promotieonderzoek. Want hiermee koppelt het Rijk de voordelen van Webers ideaaltype aan het bedienen van een steeds verder geïndividualiseerde consumptiemaatschappij, gekenmerkt door grote welvaart, massaliteit, hoge complexiteit, dynamiek en verwevenheid (Zuurmond, 1994: 304-305). Zoals gezegd kan de informatisering een herijking betekenen waar disfunctionele aspecten van het openbaar bestuur weggewerkt worden. In een individualistische en gefragmenteerde wereld kan het rijk via de infocratisering een nieuwe betekenis geven aan haar eigen rol. Een rol die afhankelijk is van een samenhangend geheel. Want er moeten verbindingen zijn tussen de eilanden in het archipel. Het risico is dat strijd binnen de overheid om de beheersing van informatie en de controle over de kennisinfrastructuur de slagvaardigheid in de weg staat. In een geper-

ICT zal een steeds grotere rol spelen bij het verbeteren van openbaar bestuur

verteerde vorm kan zelfs de huidige organisatorische verkokering zich verplaatsen en voortzetten binnen de archipel. Dat zou een verdere uitholling van de staatsmacht betekenen.

Voor Natuurbeheer zou dat zeer ongelukkig uitvallen. Sterker nog, zonder een aanzienlijk proces van ontkokering en ontschotting dreigt versplintering van de staatsmacht. En dat is iets waar niemand op zit te wachten vanwege de afhankelijkheid van het rijk voor bepaalde faciliterende zaken, zoals kaderstellende zaken, kennisinfrastructuur en procesmanagement. De vraag is nu welke signalen er zijn met betrekking tot de verkokering. Dat is het onderwerp van de volgende bouwsteen.

Bouwsteen: van opleggende naar samenwerkende bestuurslagen

Een centraal punt in het streven naar ontkokerd bestuur betreft de verhouding tussen de bestuurslagen. Veel beleid wordt gemaakt in de vorm van opdrachten van het ene niveau naar het ander niveau. De actoren zijn echter vooral op hun eigen niveau kundig en betrokken. Het vertrouwen in een ander niveau is laag en het inzicht in de relatie nog lager. Bovendien is het inzicht in de betekenis van beleid van een niveau naar een ander niveau zwaar onvoldoende. Onder andere partijen ervaren het beleid als een 'beleidsdouche' waar moeilijk mee te werken valt. Voor een integralisering van beleid en bestuur is dit funest. Daarnaast maken de bestuurslagen ook eigen beleid, met daaromheen eigen beleidsnetwerken. Er zijn wel pogingen geweest om een en ander te veranderen. Het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS, vanaf 1999) is een voorbeeld van het zoeken naar nieuwe wegen voor de samenwerking tussen de rijksoverheid, de provincies (Inter-

provinciale Overleg) en de gemeenten (Vereniging Nederlandse Gemeenten). Deze partijen hebben afspraken gemaakt over vernieuwing ten aanzien van handhaving, maatwerk, resultaat- en prestatiegerichtheid en het vergroten van het draagvlak en de maatschappelijke betrokkenheid. De ruimtelijke component omvat stedelijke vernieuwing, vitalisering van het platteland, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en grondbeleid.

Het nieuw ingestelde *Overhedenoverleg* moest ervoor zorgen dat de afspraken werden nagekomen en dat de uitvoering niet dwarsgezet zou worden door schotten tussen de verschillende partijen. BANS beoogde systematische samenwerking op belangrijke beleidsterreinen, en beperkt zich niet tot procedures en omgangsvormen. BANS was en is een serie pilots, een experimentele fase.

In een perspectief met verdere regionalisering, internationalisering en transnationalisering hangt het succes van de samenwerking mede af van de manier waarop initiatieven als BANS zich richten op overheidsinterne en overheidseigen problemen en oplossingen. Of dat ze een werkwijze hanteren die is gericht op alliantievorming, waar samenwerking van beleid, omgaan met de kennisinfrastructuur en het uitstippelen van keuzetrajecten in een multi-level en multi-actor setting de toon zetten.

Het is de vraag of de leercapaciteit voldoende ontwikkeld is. Bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met de omgeving. Het vereist dat trajecten als *Impuls voor vernieuwing* (de organisatieontwikkeling bij LNV in 2001) in de kern van de organisatie komen te staan en geen marginale bezigheid blijven binnen de organisatie. BANS heeft in een optimistisch scenario de potentie om in de toekomst ANS te worden: Alliantievorming

Nieuwe Stijl. Dat is een proces waar meer recht wordt gedaan aan regionale behoeften en lopende maatschappelijke processen. De ervaring tot nu toe is dat de ambities in de pilots vaak worden teruggedraaid.

Meer structurele verbeteringen tussen de bestuurslagen werden verwacht met het nieuwe sturingsmodel landelijk gebied van 2001. Echter, al snel bleek dit sturingskader vast te lopen. Het beleidskader eromheen bleek te ondoorgankelijk om heldere afspraken te kunnen maken. Op dit moment wordt gewerkt aan vernieuwing van het sturingsmodel en een betere bundeling van de inzet via een investeringsprogramma landelijk gebied, naast een vereenvoudiging van beleids-categorieën en regelingen. Voor Natuurbeheer speelt ook de aanpassing van Programma Beheer en de integratie en uitvoering van flora en fauna-wetgeving. Het is van groot belang voor Natuurbeheer om deze zaken te verbeteren.

Bouwsteen: van afstemming tot samenwerking tussen de departementen

Een van de kernpunten van de verkokering ligt verankerd in de gebrekkige integratie van de ministeriële beleidsorganisaties. Regionale actoren hekelen dit, want het schept niet bepaald duidelijkheid en het belemmert uiteindelijk ook hun eigen bewegingsvrijheid. Er zijn tendensen die tot betere afstemming tussen de ministeries kunnen leiden. In de top van de rijkdienst zijn er bijvoorbeeld sterk geïnstitutionaliseerde arrangementen voor afstemming en integratie. Het kabinet zelf heeft één beleidsprogramma en daar draagt het de verantwoordelijkheid voor, in wisselwerking met de Tweede Kamer. Regionale actoren, of niet-gouvernementele actoren, richten hun geschut

vaak op het kabinet. Maar het kabinet is zelf nogal afhankelijk van de ambtelijke uitwerking. Deze uitwerking wordt afgestemd en enigszins gecoördineerd via de voorbereiding in de ambtelijke voorportalen. Dat zijn bijvoorbeeld de Rijksplanologische Commissie/Rijksmilieuhygiënische Commissie (RPC/RMC), de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieu (RROM) en de Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking (ICES). Regionale of niet-gouvernementele actoren proberen ook hier hun invloed uit te oefenen via inspraak, overlegplatforms, lobbyen, media of andere manieren.

In de wandelgangen wordt tegenwoordig gesproken over een fusie tussen ICES en RPC/RMC.

Dat zal een aanzienlijke centralisering van beleid kunnen betekenen. Aan de andere kant kan een fusie de beleidskaders beter en sneller op elkaar af te stemmen, weliswaar op een hoog niveau. In dat geval wordt het cruciaal voor een thema als natuurbeheer om tijdig op de agenda te komen voordat de stukken in de stroomversnelling komen richting RPC/RMC/ICES. Het ministerie van LNV heeft in het verleden de neiging gehad om natuurbelangen vrij laat in te brengen in dit proces. Dat is niet gunstig geweest. Een steviger inbreng in een eerder stadium bij bijvoorbeeld grote infrastructuurprojecten, was beter geweest. Uiteraard speelt hier het capaciteit-prioriteit vraagstuk een cruciaal rol.

Niet alleen in de top vindt horizontale afstemming plaats. Ook 'onder de top' is er beweging. In toenemende mate vindt horizontale, informele samenwerking plaats tussen rijksambtenaren.

Voor een groot deel is deze verschuiving gemotiveerd vanuit de gebrekkige relatie met de omgeving. Volgens secretaris-generaal VWS Roel Bekker is deze trend 'van onder' sterk aanwezig

Het ministerie van LNV heeft in het verleden de neiging gehad om natuurbelangen vrij laat in te brengen in dit proces

bij 'al de hoogopgeleide ambtenaren met hun pc en internet' (in *Publiek Management* december 2000). Ze wachten niet op opdrachten. Voorbeelden van deze (tweede) schil met samenwerkingsstructuren zijn:

- *Netwerk Nieuwe Bestuursstijl Rijksdienst*. Twintig ambtenaren van veertien ministeries. Doel: modernisering van strategie, beleidsprocessen en cultuur, transparant, open en interactief.
- *Directeurennetwerk Strategisch Omgevingsbeleid*. Tijdens de vorige kabinetsperiode gold de afspraak dat zou worden afgezien van het presenteren van grote nota's. De vrijgekomen tijd zou worden gebruikt voor het voorbereiden van verkenningen over de inrichting van Nederland. Twaalf directeurs van zeven ministeries, die elkaar regelmatig tegenkwamen in overlegbijekomsten vol interdepartementale tegenstellingen, zagen in dat geen van de bedoelde verkenningen kon worden voorbereid zonder op elkaars terreinen te komen.
- *Netwerk Procesmetselaars/New Government*. De rijksambtenaren van V&W, VROM, LNV en BiZa die in de jaren negentig bezig waren met procesmanagement, interactief bestuur en een nieuwe bestuursstijl. Het zijn pioniers die ervaringen delen en zich nu ook richten op samenwerking en innovatie, naast procesmanagement en interactief bestuur.
- *Interdepartementaal netwerk van overheidsmanagers Indenet*. Dit netwerk bestaat uit een dertig managers (directeuren en DG's). Deze managers willen weten waarom het zo slecht lukt om de goede bedoelingen van politiek en beleid in de samenleving te laten landen.
- *Coördinatieoverleg Milieu, Toerisme en Recreatie (CMTR)*. In het CMTR zitten momen-

teel 12 branchegerichte organisaties, een vertegenwoordiger van het IPO en vertegenwoordigers van vijf ministeries (VROM, VWS, LNV, EZ en V&W). Het CMTR wil een beter gecoördineerde en samenhangende aanpak van de talloze initiatieven op dit terrein en heeft daartoe de Beleidsagenda Milieu, Toerisme en Recreatie opgesteld.

Van groot belang voor Natuurbeheer is ook de nieuwe samenwerking tussen LNV, VROM en V&W over infrastructuur en het al genoemde investeringsprogramma landelijk gebied. Een verdere institutionalisering van dit soort interdepartementale dwarsverbanden, met 'links naar buiten', is zeer denkbaar en van groot belang voor Natuurbeheer. Alle sectoren waar de dwarsverbanden pregnant aanwezig zijn, zullen in dit soort overlegstructuren actief kunnen zijn. De kokers worden hierdoor meer 'communicerende vaten', zoals Arcadis² het noemt in een positionpaper over stedelijke vernieuwing. Het is denkbaar dat in de toekomst de meest interessante (voorbereidingen van) beslissingen in dit soort communicerende vaten plaats zullen vinden. Als er bovendien een doorbraak komt voor meerzijdige sturingsinstrumenten, kan dit de grens tussen overheid, maatschappij en markt verder doen vervagen. Dit is niet alleen van belang voor de zogenaamde 'balansgebieden' (60% van Nederland), maar waarschijnlijk ook voor de EHS. De communicerende vaten, ook wel 'schuivende panelen' genoemd, zullen echter niet 'landen' zonder andere verbindingen te verbeteren, namelijk die van de relatie tussen de bestuurslagen (vorige bouwsteen) en de relatie tussen rijk en de vele actoren op regioniveau (volgende bouwsteen).

Bouwsteen: Van integrerende plannen naar gebundelde ontwikkelingsinstrumenten

De zoektocht naar meer integrerende plannen is tot nu vaak blijven steken in de papieren plannen. In de praktijk valt er niet mee te werken. De huidige draai richting meer ontwikkelingsgerichte strategieën is bijzonder interessant. Termen als omgevingsbeleid of gebiedenbeleid benadrukken dat het bundelen van instrumenten beter is dan zogenaamde integrale plannen (Huitema en Needham, 1999:15). Er woedt op dit moment een ware strijd tussen verschillende integrerende plannen. Alle plannen lijken 'integraal' te zijn. De veronderstelling is dat regionale actoren behoefte hebben aan een bundeling van middelen en instrumenten en dat het rijk behoefte heeft aan goed functionerende regio's. Daarnaast is er grote behoefte aan beter beheer van wet- en regelgeving. Actoren die in de komende jaren slagvaardig willen zijn, moeten de kunst van het bundelen van instrumenten beheersen, en ze moeten handvatten hebben om goed om te kunnen gaan met de generieke wet- en regelgeving. In de lappendeken van onafgemaakt beleid en half uitgevoerd beleid zitten nog veel weeffouten wat betreft de uitvoerende (beheeraspecten) en de instrumentele kant van het verhaal.

Opvallend is het gebrek aan communicatieve elementen. Veel activiteit van de diverse actoren is gericht op de interne coherentie van een instrument, alsof het instrument zich in een vacuüm bevindt ('nota schrijven binnen de koker'). De bestuurslagen praten nog vaak langs elkaar heen en er is veel onduidelijkheid over elkaars bedoelingen. Voor regionale actoren liggen hier kansen om de krachten binnen een 'multi-actor setting' te benutten door het initiatief naar zich toe te trekken. Zorgelijk wordt daarom de toekomst

van plannen die voornamelijk 'in Den Haag' gemaakt zijn en vervolgens 'neergezet' moeten worden in de regio. De doorwerking wordt dan overgelaten aan de mate van verinnerlijking bij actoren die veel initiatief naar zich toe trekken. Zo kunnen bijvoorbeeld de verbindingzones tussen natuurgebieden 'blijven hangen' als er onvoldoende belangstelling is in het betreffende gebied.

Er bestaat momenteel veel interesse voor een meer programmatische werkwijze, met veel focus op communicatie en beter beheer van wet- en regelgeving en een robuust maar eenvoudig uitvoeringskader. Het zijn voorwaarden voor een betere werking van het beleid (Selnes, 2003). Via gebiedsgericht beleid of een gebiedsgerichte werkwijze wenst men instrumenten en actoren op een ander manier te koppelen aan mogelijkheden en belemmeringen. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

2.5 Van generiek naar gebiedsspecifiek

Regionalisering en gebiedsgericht denken en doen zijn ontwikkelingen die sterk verankerd zijn in de maatschappelijke complexiteit en de emancipatieprocessen daaromheen. Beleid moet tot in de haarvaten van de samenleving doorwerken. Dat is alleen maar mogelijk als 'probleemhebbers' betrokken zijn bij de uitvoering. Toenemende regionalisering en meer gebiedsgericht beleid leiden tot nieuwe en interessante verbindingen tussen markt, maatschappij en overheid. Dit proces zal zich waarschijnlijk ongeacht overheidsinspanning voortzetten.

'Moderne' vormen van gebiedsgericht beleid stammen uit de jaren negentig, met de BGM (Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid), ROM (Ruimtelijke Ordening en Milieu), RRV

Er woedt op dit moment een ware strijd tussen verschillende integrerende plannen

(Regeling Regionale Vernieuwing) en WCL (Waardevolle Cultuur Landschappen). De betekenis van deze regionalisering van beleid is nu nog niet goed zichtbaar. Veel discussie gaat over een mogelijke uitholling van de staatsmacht. De overlevingsdrang van de staat is echter groot en ook de capaciteit om te overleven is groot. Uit een onderzoek van de universiteit van Nijmegen onder 790 topambtenaren bleek dat 94 % voldoet aan de criteria die gesteld worden aan 'modern management' en het predikaat van 'nieuwe overheidsmanager' verdient.³ De nieuwe overheidsmanager laat zich waarschijnlijk niet gemakkelijk uit het veld slaan, hij is adaptief en 'een simultaanschaker die op steeds meer borden tegelijk speelt', aldus Nelissen.

Bouwsteen: Van een traditionele naar een nieuwe regionalisering

De term *New Regionalism*⁴ past goed binnen een discussie waarin multi-level en multi-actor sturing centraal staan. In principe hebben we te maken met twee soorten regionalisme (Veggeland, 2000:15). De eerste is het traditionele, oud regionalisme dat is gericht op bescherming tegen de grote maatschappij en de nationale staat. De regio geeft identiteit en is een bron voor zelfsturing⁵. De tweede soort is The New Regionalism. Daarin is de regio een instrument voor participatie en vernieuwing binnen een groter netwerk. Het gaat om nieuwe koppelingen tussen actoren en functies. De activiteiten binnen of tussen regio's (intra regionaal of interregionaal) zijn gericht op zaken als:

- de introductie van nieuwe, formele, vormen van het organiseren van steden, gemeenten en andere regionale eenheden. Het zijn bijvoorbeeld de kaderwetgebieden, stadsregio's,

herindeling gemeenten, Bestuurlijk Platform Groene Hart;

- nieuwe vormen van institutionele arrangementen. Het zijn minder formele institutionele arrangementen zoals Regionale Innovatienetwerken, Deltametropool, Het Blauwe Netwerk, De Blauwe Stad, Groen om de stad;
- nieuwe markten: nieuwe koppelingen en nieuwe concepten die baanbrekend kunnen zijn. Systeeminnovatie is een voorbeeld van een vernieuwend concept dat tot nieuwe koppelingen van actoren kan leiden (Landscape marketing in het Groene Hart).

Interessant is de verschuiving van een functiegerichte verdeling naar een meer rolgerichte verdeling (Veggeland, 2000:38). Dit proces is volgens Veggeland aangestuurd door drie principes vanuit het structuurbeleid van EU:

1. *Programma-principe*: ontwikkeling van meerjarige programma's, met mogelijk deelname van private partijen. Het initiatief hoeft niet vanuit het Rijk te komen. Dit principe heeft geleid tot concurrentie om de initiatorrol.
2. *Partnership-principe*: samenwerking tussen Commissie, staat, regio's en lokaal niveau, van programmaontwikkeling tot uitvoering. Ook hier kunnen private marktpartijen een rol spelen. Regio's kunnen hier veel naar zich toe trekken met onderhandelingen via partnerships. Inzicht in regionale behoeften geeft de regio kracht in de onderhandelingsfase.
3. *Additionaliteits-principe*: economische steun van structuurfondsen is additioneel aan nationale financiering, niet in plaats van. Maar ook regionale financiering is een deel van deze rolverdeling. Ook dit fenomeen biedt de regio een mogelijkheid om iets naar zich toe te

3 Brugge (2001:25) in een interview met Nelissen. De studie van Nelissen stamt uit 1996.

4 De term werd in 1993 behandeld door de Zweedse politicoloog J.E. Gidlund 'Den mångstämmiga makten' ('de meerzijdige macht')

5 Traditioneel regionalisme probeert een perspectief te bieden als bescherming tegen de grenzeloze moderniteit die als bedreigend wordt ervaren, aldus Veggeland.

trekken. Veggeland (idem) plaatst hier wel een kanttekening: zwakke regio's kunnen hierdoor passieve cliënten worden.

De praktijk in Zweden laat zien dat men het inhoudelijke wel eens wordt maar dat de afbakening van een regio en het zoeken naar partnerships problemen opleveren. Doorgetrokken naar de toekomst zal de aandacht wellicht meer verschuiven richting rolverdeling. Traditioneel sectorbeleid, of sectorale issues, zullen ruimte geven aan regionale netwerkverbanden rond beleid en issues. Deze zullen zich dan gaan vormen rond gedeelde opvattingen over strategie, en minder rond consensus over een functioneel eindplaatje. Traditionele legitimiteit, dus legitimiteit verbonden aan een functioneel beleidskader ('is het goed wat we doen?'), zal wellicht wijken voor een legitimiteit van de spelregels en de rolverdeling. De legitimiteit volgt niet uit de inhoud, maar uit de manier waarop partijen samen optrekken. Teisman (2001:12, zie ook 1999) benadrukt met zijn term coöpetitief bestuur (coöperatie en competitie tegelijk) dat samenwerking tot stand moet komen tussen partijen die elkaar vaak niet vertrouwen en/of elkaar beconcurreren. Het zoeken naar consensus en vertrouwen is niet

verkeerd. Maar als er consensus en vertrouwen moet zijn 'op papier' (omdat het een voorwaarde is), dan is het resultaat vaak schijn.

De komende jaren zal veel energie gaan zitten in de ontwikkeling van min of meer duurzame regiovorming, ad-hoc samenwerking, experimenten, interactieve instrumentenontwerpen en creatieve procesontwikkeling. Procestechnieken als communities of practise zullen goede tijden beleven. Het is denkbaar dat daar hele opleidings-trajecten omheen gebouwd worden. Dit temeer omdat leerprocessen niet alleen in belang toemen, maar ook omdat gezamenlijk leren steeds belangrijker wordt. Begeleiding is ook nodig omdat we volgens Senge (1992:27), weliswaar het beste leren door ervaring, maar we ervaren niet altijd de gevolgen van onze handelingen. Bovendien kan begeleiding voorkomen dat een groep zich gedraagt als een kikker aan de kook (Senge, 1992:26). Zelf merkt hij niet dat hij gekookt wordt.

Voor Natuurbeheer zal het leeraspect waarschijnlijk belangrijk worden. Vanuit de discussie over actuele onderwerpen noemen we verbrede natuur, functiecombinaties, gebiedsgericht beleid, verinnerlijking, agrarisch natuurbeheer en ruimtelijk ordening. Deze onderwerpen vereisen alle-

*Procestechnieken
als communities of
practise zullen
goede tijden beleven*

Natuur en integrerende instrumenten: gereedschap voor integratie generiek en gebiedsgericht beleid

De nieuwe kaart van Nederland is een interessant voorbeeld van hoe een koppeling gelegd kan worden tussen integraal beleid en gebiedsgericht beleid. Het betreft een landsdekkende inventarisatie van plannen en projecten voor wonen, werken, infrastructuur en natuur. De Nieuwe Kaart kan een manier zijn om instrumenten en plannen gebundeld te behandelen in interactieve settings. Problematisch is echter de afbakening van regio's en de structurering van de deelname (hoe het ingezet wordt). Het is wel een voorbeeld van hoe de praktische kant van het werk eruit kan zien, in contrast met de traditionele beleidsuitvoering. Zeker binnen een regionaal verband kan dit soort instrumenten belangrijk worden.

maal nieuwe koppelingen tussen actoren en werkwijzen (samenwerken, procesbegeleiding, leren). In deze visie worden functiecombinaties vooral actorcombinaties. Het is denkbaar dat geïntegreerde innovatieve leertrajecten onlosmakelijk verbonden worden aan regionale programma's.

Bouwsteen: Van de gestuurde regio naar de zelfsturende regio

Het Rijk koestert nog vaak de illusie dat het bezig is om regio's te sturen via bijvoorbeeld grote nota's. Daarbij onderschat het Rijk de dynamiek van de toenemende zelfsturende capaciteit van de regio. De zelfsturende capaciteit van regio's wordt bepaald door vele factoren, onder andere de wisselwerking tussen de gereedschappen geschikt voor gebiedsgericht werken en de vaardigheden van de actoren, gecombineerd met hoe goed de diverse belangen worden gewaarborgd binnen de regio. Voor de regio is het van belang om sterk in de schoenen te staan. Daarom moeten regio's aan de volgende voorwaarden voldoen (Kuindersma en Selnes, 1999:28):

- voldoende ideeën hebben over de inrichting van de leefomgeving;
- problemen kunnen signaleren
- gemeenschapszin hebben
- een gevoel hebben van richtinggevend zelfvertrouwen
- in bezit zijn van organiserend vermogen
- in staat zijn hulpbronnen te mobiliseren (kennis en kennis, informatie en informateurs, financiën en financiers).

Vervolgens moeten ze deze eigenschappen kunnen omzetten in programmagerichte partnerships die zichzelf weten te bedruipen. Regio's die zich

zelf niet weten te 'sturen' kunnen snel klem worden gereden. Ook 'belangen' (zoals natuur) moeten zich weten te handhaven binnen deze context. De rijksoverheid kan beter uit eigenbelang haar aandacht verleggen van interne processen naar dit soort omgevingsprocessen. Op die manier kan ze nieuwe rollen zoeken en nieuwe markten aanboren. Er is veel te doen met de kennisinfrastructuur, de beleidskaders en de legitimiteitskwestie. De experimenten rond de milieucoöperaties aan het eind van de vorige eeuw toonden aan, dat sectoroverschrijdende plannen op microniveau weinig kans hebben, als het niet mogelijk is om beleidskaders en bevoegdheden beter af te stemmen op regioprocessen. Andersom geldt net zo goed: de regioactoren moeten beter worden in het begrijpen van overheidsprocessen.

Tegenwoordig gaat de aandacht voor zelfsturing vaak uit naar afzien van overheidsingrijpen. Voor het rijk zou het een kans zijn om doelen te bereiken zonder veel inzet en voor de regio verhoogt het de autonomie en het gevoel van eigenwaarde. Deze aandacht is op dit moment terecht. Het rijk is weinig selectief en bemoeit zich met alles. Tegelijkertijd beginnen regio's behoorlijk geëmancipeerd te worden. Dit is een proces dat zich steeds sterker manifesteert. Een ontwikkeling richting vergaande contracten tussen rijk en regio, gebaseerd op legitieme samenwerkingsverbanden, is denkbaar. Voor het Rijk ligt hier een interessante uitdaging als het gaat om verdelingsmechanismen en legitimiteit: randvoorwaarden scheppen, processen faciliteren en stimuleren en zo de kwaliteit en de samenhang bevorderen.

Beleidsmatig zagen we al in de jaren negentig deze trend beginnen met de beleidsmodules ROM

(Ruimtelijke Ordening en Milieu), BGM (Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid) en WCL (Waardevolle Cultuur Landschappen). LNV heeft bovendien al heel lang het instrument Landinrichting. Afstemming en samenhang en maatwerk zouden de schotten tussen de overheden en de (zeer diverse) financiële regelingen opheffen. Hoewel ROM en WCL nu geprezen worden, is er van de ontschotting weinig terecht gekomen. De beleidsdichtheid en de aanhoudende 'beleidsdouche' maakt regionale planvorming tot een zeer lastig karwei. Elke beleidscategorie en regeling heeft een eigen doel, procedure, voorwaarden en verplichtingen. Bovendien heeft veel van de rijksbemoeyenis het karakter van het bereiken van rijksdoelen met andere middelen. Er zit een spanningsveld tussen de rijksdoelen (en de afrekening) en het maatwerk in de regio. De regionale dynamiek vereist enthousiaste actoren met een bepaalde vrijheid, terwijl het Rijk graag precies wil weten wat er met het rijksgeld gebeurt. Dit dilemma is vaak aanwezig bij gebiedsbeleid. Een complicerende factor is daarbij de aard van de doelen die aan de orde zijn. Rijksdoelen zijn moeilijk te vertalen naar gebieden en doelen bevinden zich ook nog op verschillende niveaus. De aandacht voor goed opdrachtgeverschap zal in belang toenemen, maar de weg daar naartoe is lang.

Volgens de 'kleine coalitie' van Natuurmonumenten, ANWB, AVBB (Algemeen Verbond Bouwbedrijf) en de werkgeversorganisatie VNO-NCW wordt de ruimtelijke ordening nu nog te veel van bovenaf gestuurd, waarbij tot in detail is vastgesteld wat waar mag komen. (Van Nature, nr 5, mei 2001). Het alternatief is volgens de 'kleine coalitie' een besluitvormingsproces waarin bur-

gers, overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie in het allervroegste stadium hun wensen en belangen inbrengen. Milieudefensie daarentegen stelt dat met de aanpak van de 'kleine coalitie' de groene ruimte in hoog tempo zal verdwijnen. De rijksoverheid moet daarom de keuzes maken. Het gaat om moeilijke keuzes en daarom is een krachtige, democratisch gelegitimeerde sturing door de politiek nodig. De interessante vraag hier is welke speelruimte 'de politiek' dan daadwerkelijk heeft? Bovendien, wat is 'de politiek'? Het klinkt als een coherente en consistente actor die op een knop kan drukken, maar dat is dus niet zo.

De implementatie van de beleidsmodule SGB (Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid) wordt een aardige indicator van hoe dit dilemma tussen rijk en gebied op korte termijn zal uitwerken. Volgens de handreiking over het planproces, van de Stuurgroep Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (mei 2001), moet vooral de provincie de regie voeren en de plannen beoordelen. Deze stuurgroep is een samenwerkingsverband van de ministeries van VROM, LNV, V&W, het Interprovinciaal Overlegorgaan, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Het Rijk zal alleen afspraken maken met de provincie en wordt zelf geen partij bij de gebiedscontracten. Veel komt neer op het regelen van de beleidsdouche van het Rijk en het vermogen van de provincie om dit in goede banen te leiden. De vraag is of het Rijk en de provincie dit allemaal kunnen.

Naast de formele beleidskaders bevinden zich ook allerlei nieuwe vormen van samenwerking die in de regio zelf ontstaan of zijn ontstaan. Deze initiatieven kunnen een economische, sociale, culturele of politieke basis hebben. Ze zijn de cruciale schakel tussen Rijk en regio, het

Het gaat om moeilijke keuzes en daarom is een krachtige, democratisch gelegitimeerde sturing door de politiek nodig

De aandacht verschuift naar een nieuwe en verbeterde koppeling tussen wetenschappelijke kennis, toegepaste kennis en ervaringskennis

is de kern van de dynamiek, of ze zich nu op micro- of mesoniveau bevinden. In de toekomst zal het vermogen van regio's om resultaten te bereiken zeer belangrijk worden voor het bestaansrecht van de regio's.

Bouwsteen: Van producerende actoren naar innoverende netwerken

Een deel van de legitimiteit van regionale ontwikkeling en zelfsturende regio's zit ingebakken in het vermogen tot verandering, het innoverende vermogen van de actoren. In het landelijk gebied zijn de opgaven groot en diep verbonden met sterke maatschappelijke krachten. Het gaat over de ontwikkelingen in de agrarische sector en de verschuiving in opvattingen over ruimtegebruik. Niet langer wordt het heil gezocht in maximalisatie van de productiefunctie. Het gaat nu over herstructurering, sanering, realisatie van duurzame bedrijfsprocessen, vermaatschappelijking van de productie, verbreding van de bedrijfsvoering, landscape marketing, groene diensten, multifunctioneel grondgebruik en diverse vormen van gebiedsgericht beleid.

Het gaat in een vergaande vorm om een overstap van product- en procesinnovaties op individuele bedrijven naar *systeeminnovaties* (bedrijfsoverstijgende en sectoroverstijgende vernieuwingen). Bij systeeminnovatie is samenwerking niet alleen een succesvoorwaarde, het is inherent aan de definitie zelf. Bij systeeminnovaties horen ook andere kennis- en innovatievragen. Dit stelt vervolgens andere eisen aan de kennisinfrastructuur (kennisontwikkeling, de aansturing daarvan en de verspreiding van kennis). De aandacht verschuift naar een nieuwe en verbeterde koppeling tussen wetenschappelijke kennis, toegepaste kennis en ervaringskennis.

In het LNV beleid is vooral de stap nodig van het OVO-drieluik (Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs) naar het zogenaamde KOMBI-vierluik, zoals het nu is gaan heten (**K**ennisinstellingen, **O**verheden, **M**aatschappelijke organisaties en **B**edrijven en burgers die samen aan **I**nnovaties werken). De partijen binnen het KOMBI-vierluik dienen gezamenlijk een netwerk te vormen dat gericht is op innovatie. Hierbij gaat het niet zo zeer om een nieuw te vormen netwerk maar om de ontwikkelingen van en binnen bestaande netwerken.

Om de ontwikkeling van regionale innovatienetwerken (RIN'nen) verder te stimuleren, heeft LNV in 2001 vijf pilots gestart in vijf verschillende regio's. Het voorbeeld van regionale innovatienetwerken is interessant omdat het benadrukt dat goed functionerende, vernieuwende en zelfsturende regio's vooral samenwerkende regio's zijn. Een eerste verkenning in het Groene Hart laat echter zien dat de kennisstromen die nodig zijn, tamelijk 'verstopt' zitten (Selnes en Kuiten, 2001:9). Toch heeft de innovatiepoot potentie voor onder andere het natuurbeleid, mits de actoren zich via samenwerking richten op kwaliteitsverhoging om eenzijdigheid, vervlakking en verrommeling van landschappen te voorkomen.

Bouwsteen: Van regisserende sturing naar regisserende allianties

De huidige aandacht voor de regio is terecht groot. Tot nu toe zijn we gewend aan een rijksoverheid die zelf de regie claimt via een groot arsenaal beleidsimpulsen en regels. Dit werkt allang niet meer zoals bedoeld. Wellicht heeft het nooit echt op die manier gewerkt. Maar nu wordt in brede kring aandacht gevraagd voor de regie. In de ruimtelijke ordening, het landschaps-

beheer en ook de natuurontwikkeling roept men vaak om een sterke regisseur. Maar die roep is niet verstandig. Er is weinig ruimte voor een 'single-actor' regisseur. Regie betekent volgens de Van Dale zoiets als 'spelleiding' en is als zodanig van groot belang.

Opvallend is de gelijkenis met de term 'regime', ofwel het geheel van spelregels. De regie is niet waardevrij of belangeloos. De regie speelt zich ook af op verschillende niveaus en in uiteenlopende verbanden. Binnen een multi-level en multi-actor governance regime zal de regie steeds meer vorm krijgen als *onderhandelde regie*, analoog aan de term onderhandelde soevereiniteit. In de toekomst zal de regierol waarschijnlijk gekoppeld worden aan arrangementen als ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, soms in regionaal of internationaal verband, soms in ketenverband of in een stromenbenadering. Daarvoor is een gedifferentieerd sturingsregime nodig, gekoppeld aan arrangementen als (regionale) samenwerkingsorganen of regionale rekenkamers (om er maar een paar te noemen). Regie wordt dan geregeld door sterk communicerende en regisserende allianties.

In de praktijk van vandaag wordt veel verwacht van de provincie als regisseur. Maar de provincie is pas in de jaren negentig begonnen aan een ingrijpend proces van bestuurlijke vernieuwing, aldus Berkhout, senior beleidsmedewerker Bestuur & Strategie van de provincie Zuid-Holland.⁶ Het regionaal niveau bevat een gedifferentieerd – zo niet gefragmenteerd – bestuursstelsel. Daardoor is de provincie niet *het* regionaal bestuur, maar *één van de* regionale besturen.⁷ Ook de grote steden spelen een toenemende rol als regisseurs voor het platteland, en dan vooral voor de groene gebieden rond de steden. In de beleids-

module Groen in en om de stad (GIOS) treden de steden op als regisseurs voor het thema Groen om de stad. Dit reikt tot 10 km buiten de stad en wordt een interessante casus voor de verhouding tussen Rijk, provincie en gemeente.

Er is ook een discussie over de eventuele deelname van steden in Landinrichtingsprojecten. Voor het buitengebied in landelijke gebieden horen de gemeenten initiatief te nemen en het heft in handen te houden. Maar vaak heeft de gemeente onvoldoende capaciteit om de groene kwaliteiten goed in te bedden in het beleid. Veel regie rond het buitengebied is dus nu nogal ad hoc, versnipperd en weinig slagvaardig ingevuld. Voor andere gebieden is het tamelijk onzeker hoe de regiefunctie zich zal vormen. Maar hoe meer gefragmenteerd en individualistisch 'de wereld' wordt, des te meer krijgt de regiefunctie een onderhandelingskarakter, en des te meer wordt de regie van belang. De legitimiteit van het beleid zal dan ook bepaald worden binnen dit krachtenveld. Dus ook de legitimiteit wordt steeds meer een overtuigings- en onderhandelingskwestie. Ook vanuit dit perspectief komen verinnerlijking en samenwerking sterk naar voren als de kern van het toekomstig beleid. Dat geldt ook voor Natuurbeheer.

2.6 Slotreflectie op de gevolgen voor natuurbeheer en natuurbeleid

Het natuurbeleid is niet opeens geregeld als het kabinet een bepaalde lijn uitzet voor pakweg 20 jaar. Dat is een veel te statische interpretatie van de verhouding beleid en maatschappij. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben een sterke invloed op het beleid. De min of meer gekoppelde krachtenvelden die zich "de overheid" noemen, lijken zich bovendien ook maar beperkt te

6 in het artikel: De provincie: politiek en bestuur 'sui generis', in Openbaar Bestuur (nr.10, 2000:9).

7 Interessant is dat de regio's overeenstemmingen gaan vertonen met het internationale regime van institutionele verhoudingen: afwezigheid van een centrale macht, sancties volgen macht en niet een algemeen rechtsorde.

kunnen verenigen met een bepaalde ontwikkelingslijn. Dit zal vooral zichtbaar worden als de aandacht voor functiecombinaties en een ontwikkelingsgerichte planning toeneemt en de regionalisering zich verder ontwikkelt. Een sectorale, hiërarchische aanpak met overwegend generiek beleid heeft in deze wereld weinig slaagkans. Tegelijkertijd hebben we te maken met een overheid die veel macht en middelen in huis heeft om resultaten te boeken. De rijksoverheid heeft bovendien een heel aparte legitimiteit, met haar wet- en regelgeving en geldverdelende rol. Meer interactie, meer integraal beleid en meer gebiedsgericht werken zullen vanuit de hiërarchie, de sectoren en het generieke beleidskader tot stand moeten komen, simpelweg omdat dat het vertrekpunt vormt. We trekken in deze slotparagraaf enkele lijnen door die hiermee te maken hebben, zonder daarbij alles in het voorgaande de revue te laten passeren.

Van overwegend hiërarchisch naar selectieve interactie

Het is een paradox dat er voor een goede beleidsvorming enerzijds een duidelijke en gezaghebbende uitleg nodig is terwijl er anderzijds voor het realiseren van de plannen veel interactie, onderhandeling, inpassing en daardoor gedeelde opvattingen nodig zijn. Het eerste punt lijkt snel op een primair vanuit de top bepaalde aanpak, en het tweede sluit een eenzijdig hiërarchisch gerichte aanpak uit. In een historisch perspectief is er wellicht geen tegenstrijdigheid op dit punt. Natuurbeheer is door een opbouwfase gegaan waarin het apparaat, met bemensing en instrumentatie, de volle aandacht vroeg. Nu is een consolidatieperiode begonnen, met positionering en aanpassing. Dat betekent een meer gedifferen-

teerde aanpak, een aanpak waarin meerzijdige, op interactie gerichte sturingsinstrumenten, stevig verankerd moeten worden. De contouren van deze verschuiving zijn al zichtbaar: een proces van verinnerlijking en doelgerichte samenwerking is geboren uit het besef van afhankelijkheid en hindermacht, verwoord in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.

Hetzelfde geldt voor de processen om de beleids-categorieën en instrumenten meer gebruiksvriendelijk te maken (vereenvoudiging). Daarvoor zal het Programma Beheer, een van de belangrijkste instrumenten, een veel minder dwingend karakter moeten krijgen. Tegelijkertijd ontstaan er kansen om veel meer procesmatig en projectmatig aan het werk te gaan. Denk aan procestechnieken als *communities of practise* (met expliciet aandacht voor de samenhang tussen beleidsontwerp, begeleiding en evaluatie van beleid), of interactieve visitatiecommissies, groene ombudsteams en dergelijke. Natuurbeheer krijgt dan veel meer een samenhangend en programmatisch karakter. Een uitdaging voor de directie Natuurbeheer is het analyseren van wet- en regelgeving in verhouding tot de meer open planprocessen en meerzijdige sturing. Zeker met de implementatie van de Habitatrictlijn (naast ander beleid) is dit een belangrijk punt. Wet- en regelgeving zouden meer interactief tot stand kunnen komen.

In strategisch opzicht zal LNV zich waarschijnlijk in de toekomst meer selectief opstellen als het gaat om interactie. Zware inzet op projecten met een grote nationale waarde kan gepaard gaan met een ander en meer open strategie voor andere soorten en gebieden. De afhankelijkheid van andere actoren zal waarschijnlijk tot minder 'notacultuur' leiden en een ontwikkelingsgerichte strategie. Interactie op het niveau van interdepartementale en

interbestuurlijke verhoudingen zal dan ook toenemen. Deze nadruk op selectieve interactie is echter onlosmakelijk verbonden met de mate van integraliteit, en dat is het volgende punt.

Van verkokerd sectoraal naar regisserend integraal

Het fenomeen 'symboolbeleid' of 'papierentijgers', is sterk gekoppeld aan het sectorale denken en doen. Ambtenaren worden beloofd voor hun (sectorale) inzet op traditionele (sectorale) kerntaken. Maar juist de sectoren staan elkaar in de weg. Voor integraliteit wordt niemand beloofd. Grote infrastructuurprojecten, open planprocessen en ook regionale processen ervaren dit. Een bezinning op eigen rol en rolinvulling bij dit soort processen zal voor natuur belangrijk worden, want groene waarden staan niet altijd voorop als het 'ieder voor zich' wordt. Integratie tussen de doorgaans gescheiden planningsnetwerken en planningshiërarchieën rond beleid voor de groene ruimte in het landelijk gebied, landbouw en agrarische ketens, stedelijk gebied en infrastructuur, zal de komende jaren veel aandacht opeisen. LNV zal de komende jaren veel moeten investeren in leerprocessen en organisatiestructuur om dit om te buigen. Misschien moet de naam *directie* weg uit de structuur? Directie Natuurbeheer wordt dan Regiegroep Natuurbeheer? De volgende stap richting betere samenhang houdt verband met de modernisering van het openbaar bestuur. Een betere afweging tussen wat men 'los kan laten' en wat men wil stimuleren of controleren, kan meer duidelijkheid scheppen in een wereld waar ICT volstrekt nieuwe kansen biedt voor E-government en infocrativering. Denk daarbij aan elektronische evaluaties en afstemmingsmomenten.

In een wereld van sterk geïnstitutionaliseerde netwerken, zowel horizontale als verticale netwerken, zullen de gereedschappen steeds meer op integratie gericht zijn. De aandacht voor het bundelen van instrumenten en arrangementen zal waarschijnlijk sterk toenemen. Wel is het van belang om een sectorale visie te ontwikkelen op deze problematiek. Integraal plannen, of sector-integrerend plannen, vereist een goede sectorale visie op samenwerking en afhankelijkheid, en een stevige kennisinfrastructuur.

De hardnekkige verkokering en het probleem van beleidsstapels die elkaar tegenwerken zijn echter grote uitdagingen voor de directie Natuurbeheer de komende jaren. Een overheid die vooral met zichzelf bezig is en de verkokering niet weet te verminderen, zal belangrijk terrein verliezen ten opzichte van EU of regio.

Van generiek sturing naar gebiedsgerichte regie

De toekomst van generiek beleid wordt interessant. Regionalisering kan een proces worden met grote invloed op beleid en strategie. Gebiedsgericht beleid en programmatische omgang met regio's lijken in belang toe te nemen. Het vergt echter een overheidsdienaar die op meerdere markten thuis is. Inhoudelijk, maar ook procesmatig. Een teamspeler die visie uitstraalt en zich staande houdt in een multi-level en multi-actor setting. Een doener met inzicht in beleidsanalyse en met menselijk inzicht. Dat vergt andere kwaliteiten dan het functioneren op basis van inhoudelijke kwaliteiten binnen een hiërarchie (structuur-, gezag-, regelgericht werken). Misschien is de ambtenaar van de toekomst niet in dienst van een departement maar in dienst van het publieke bestel, ook formeel.

Interessant wordt de opkomst van nieuwe vormen van institutionele arrangementen en zelfs

LNV zal de komende jaren veel moeten investeren in leerprocessen en organisatiestructuur om dit om te buigen

nieuwe markten. Gebiedsgericht beleid kan betekenen dat een proces van nieuwe koppelingen tussen EU, Rijk en regio op gang komt: een doorbraak van multi-level en multi-actor sturing. Problematisch wordt echter de verhouding tussen de democratische legitimiteit en de regionalisering. Veel wordt gevraagd van de robuustheid en transparantie van de kaders. Sterke partnership-bouwers, zowel binnen als buiten de overheid,

zullen goede tijden meemaken. De samenwerking zal moeten bloeien in een setting waar wantrouwen en concurrentie aanwezig zijn. Natuurbeheer heeft veel belang bij deze ontwikkeling: zij is gebaat bij een creatieve omgang met conflicten en het normbestel, en bij een stevige visie op samenwerking en doorwerking van beleid via (nieuwe) horizontale en verticale verbindingen.

Van hiërarchisch naar interactief	Van sectoraal naar integraal Situatie 2002	Van generiek naar gebiedsgericht
Nogal aarzelend, ad hoc en partiële aandacht voor openheid	Sectoraal georganiseerde actoren en veel beleidsoverlap	Toenemende regionalisering en gebiedenbeleid, nieuwe rolverdeling op de agenda
	Bouwstenen	
<p>Meerzijdig sturing stimulering van samenwerking, nieuwe, op samenwerking gerichte, instrumenten.</p> <p>Interactief beleid Meer interactie horizontaal en verticaal. Meer selectieve samenwerking</p> <p>Omgaan met de omgeving Minder dwingend en meer aandacht voor de grenzen van het mogelijke. Visieontwikkeling permanente bezigheid.</p> <p>Institutioneel denken Meer legitimiteit en slagvaardigheid door minder gericht te zijn op 'eigen' instrumenten. Meer aandacht positie natuur binnen en buiten overheid.</p>	<p>New Public Management Duidelijker afweging tussen decentralisering, delegering, deconcentratie versus centralisering, coördinatie, controle. Betere relatie tussen creativiteit en afrekencultuur</p> <p>E-governance meer inzet op ICT voor herijking van de disfunctionele kant van bureaucratie en versterking van de kwaliteit van planvorming en uitvoering.</p> <p>Ontkokering via samenwerking tussen de lagen Belang overhedenoverleg en afsprakenkaders neemt toe. Meer teamwork.</p> <p>Ontkokering via interdepartementale afstemming meer 'natuur-inclusief' in interdepartementale dwarsverbanden. Nieuwe institutionele bindingen met landbouw, wonen, RO, infra, recreatie. Directeurennetwerken en procesnetwerken krijgen sterkere rol.</p> <p>Omgevingsbeleid Beter bundelen van instrumenten, minder notacultuur: meer 'naar buiten gericht' beleid.</p>	<p>New Regionalism Definities en identiteit van regio's en programma's en partnerships worden voor natuur steeds belangrijker.</p> <p>Zelfsturing in de regio Het faciliteren en stimuleren van zelfsturing en voorwaarden scheppen voor samenhangende kwaliteit.</p> <p>Gebiedenbeleid Ontwikkeling van kader en instrumenten. Vaardigheden rond functiecombinatie verhogen. Zwaar inzetten op opdrachtgeverschap.</p> <p>Regionale innovatienetwerken Toenemende inzet op systeeminnovaties: het stimuleren en faciliteren van nieuwe verbindingen in het KOMBI-vierluik. Kans op vernieuwing via nieuwe combinaties van actoren en thema's. Potentie koppelen aan beloning.</p> <p>Regisserende allianties heroriëntatie op regio. Nieuwe spelregels voor onderhandelde regio via ontwikkelingspolitiek en samenwerkingskaders.</p>

Figuur 4 Gevolgen voor natuurbeheer, geformuleerd als kansen. Het omgekeerde is natuurlijk dan een bedreiging. Het beeld in de tabel is daardoor nogal suggestief en ongenueanceerd, maar het is bedoeld als input voor een beeldvorming.

Lijst gesprekspartners

- Bart Beukema, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en visserij, directie Natuur, trekker van de Kwaliteitsimpuls
- Jaap Gersie, Faculteit der Managementwetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen
- Henri Goverde, Faculteit der Managementwetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen
- Geoffrey Hagelaar, Wageningen Universiteit
- Diana de Jong, Katholieke Universiteit Nijmegen en DHV-Milieu- en Infrastructuur, afdeling Bestuur, Beleid en Omgeving
- Frans-Bauke van der Meer, vakgroep bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Mirko Noordergraaf, Universiteit van Utrecht
- Igno Pröpper, Partners& Pröpper