

Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen

T.A. Selnes
F.G. Boonstra
M.J. Bogaardt

r a p p o r t e n

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Jolanda van den Berg, LEI
Het rapport is geaccepteerd door Saskia Ligthart, opdrachtgever namens de unit Wettelijke
Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Rapporten' bevat onderzoeksresultaten van uitvoerende organisaties die voor de unit
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu opdrachten hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 11 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau
(MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra en LEI. Dit rapport draagt bij aan de kennis die
verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties van het MNP, zoals de Natuurbalans,
(thematische) verkenningen en quick scans.

Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen

T. A. Selnes (LEI)

F. G. Boonstra (Alterra)

M.J. Bogaardt (LEI)

Rapport 11

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2005

Referaat

T. A. Selnes, F. G. Boonstra & M.J. Bogaardt, 2005. *Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Rapport 11. 45 blz. 43 ref.

Congruentie van beleid verwijst naar de mate waarin de beleidslijnen van het natuurbeleid van de ene actor of bestuurslaag afgestemd of verenigbaar zijn met de beleidslijnen van het natuurbeleid van een andere actor of bestuurslaag. Hier is het ontstaan, de gevolgen en de bijdrage aan 'goed' beleid onderzocht. Een secundaire analyse in drie gebieden (Laag Holland, Drents Friese Wold en Gelderse Poort) laat zien dat congruentie vaak ten grondslag ligt aan coalitievorming. Consensus is niet nodig. De actoren handelen samen zonder inhoudelijk helemaal eens te zijn. Overleg en interactie stimuleren de congruentie. Een gevolg is meer samenwerking waardoor beter zicht komt op de samenhang en uitvoerbaarheid van de ambities. Congruentie stimuleert dialoog en voortgang. Bewustwording over congruentie kan ook meer bescheidenheid in het beleidsproces brengen en de aandacht vestigt op het belang van pragmatische oplossingen in een context van verscheidenheid.

Trefwoorden: Natuurbeleid; Congruentie van beleid; Beleidsprocessen natuur

Abstract

T. A. Selnes, F. G. Boonstra & M.J. Bogaardt, 2005. *Congruence of nature policy between policy levels*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. Rapport 11. 45 p. 43 ref.;

Nature policy congruence refers to the correspondence or compatibility between the various relevant actors and administrative levels of policies relating to the natural environment. This report examines the way congruence is achieved, its consequences and its contributions to 'good governance'. A secondary analysis of three regional projects showed that congruence often provides a basis for the formation of coalitions, without a need for consensus. Actors can collaborate without fully agreeing on the specifics. Congruence is stimulated by consultation and interaction. It results in closer collaboration, providing the different parties with a clearer view of the relationships between ambitions and whether they can be realistically achieved. Congruence stimulates dialogue and progress. Increased awareness of congruence can lead to more modest ambitions in the policymaking process and induce parties to concentrate on pragmatic solutions in a context of heterogeneous views.

Key words: Nature policy; Policy congruence; Policy-making processes relating to nature

ISSN 1871-028X

©2005 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

LEI (Landbouw-Economisch Instituut)

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks 'Rapporten' is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek	17
1.2 Doel en onderzoeksvragen	17
1.3 Leeswijzer	18
2 Analytisch kader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Context: van government naar governance	19
2.3 Eenheid in beleid	20
2.4 Congruentie	21
2.5 Gevolgen congruentie	23
2.6 Hypothesen	24
2.7 Onderzoeksontwerp	24
3 De Groene Long en Laag Holland i.o.	25
3.1 Issue en betrokkenen	25
3.2 Analyse interpretatiekaders en mate van congruentie	25
3.3 Gevolgen congruentie	28
4 Het Drents-Friese Wold	29
4.1 Issue en betrokkenen	29
4.2 Analyse interpretatiekaders en mate van congruentie	29
4.3 Gevolgen congruentie	31
5 De Gelderse Poort	33
5.1 Issue en betrokkenen	33
5.2 Analyse interpretatiekaders en mate van congruentie	33
5.3 Gevolgen congruentie	35
6 Congruentie beschouwd	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Mate en ontstaan van congruentie in de beleidspraktijk	37
6.3 Gevolgen voor de interactie tussen de bestuurslagen	39
6.4 Congruentie en 'goed beleid'	40
6.5 Congruentie en beleid: een blik vooruit	41
Literatuur	43

Woord vooraf

De aandacht voor de relaties tussen de vele actoren en bestuurlijke niveaus is groot. Beleid werkt niet 'zomaar' door op een ander niveau. Voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) was dit reden om onderzoek te vragen naar de manier waarop de beleidslijnen van het natuurbeleid van de ene actor of bestuurslaag afgestemd of verenigbaar zijn met de beleidslijnen van andere actor of bestuurslaag.

Het onderzoek is door het LEI en Alterra verricht. Het onderzoek is vanuit het MNP begeleid door Saskia Ligthart, en na haar vertrek eind 2005 heeft Birgit Elands het stokje overgenomen. Vanuit het ministerie van LNV heeft Willem Hellevoort bijgedragen aan zowel vraagontwikkeling als analyse. Jolanda van den Berg (LEI) heeft een review uitgevoerd. Ik dank alle betrokkenen voor hun inzet.

Trond Selnes

Samenvatting

Over de studie

Er is momenteel veel aandacht voor de complexe relaties tussen betrokken actoren en bestuurlijke niveaus bij de natuurbeleidsvoering. Beleid werkt niet zomaar door op een ander niveau en er is geen centrale actor die de beleidsvoering volledig naar zijn hand kan zetten. Hier onderzoeken we de geschiktheid van het concept 'congruentie' voor de analyse van relaties tussen actoren en bestuurslagen in het natuurbeleid. Congruentie van beleid is een gematigde variant van eenheid in beleid en verwijst naar de mate waarin de beleidslijnen van het natuurbeleid van de ene actor of bestuurslaag afgestemd of verenigbaar zijn met de beleidslijnen van het natuurbeleid van een andere actor of bestuurslaag. De vraagstelling van het onderzoek valt uiteen in drie vragen:

1. In hoeverre en op welke wijze ontstaat in het natuurbeleidsveld congruentie tussen betrokken bestuurslagen?
2. Wat zijn de gevolgen van de geconstateerde mate van congruentie voor de interactie tussen bestuurslagen?
3. Wat is de betekenis van congruentie voor 'goed' beleid?

De hoofdhypothese is dat congruentie tussen bestuurslagen en betrokken actoren in het natuurbeleidsveld een belangrijke bijdrage levert aan gemeenschappelijk handelen. Consensus is lang niet altijd nodig. Vaak zal congruentie in het natuurbeleidsveld gebaseerd zijn op strategische motieven en niet zozeer op overlappende interpretatiekaders. De verwachting is echter dat er meer congruentie is naarmate leerprocessen tot stand komen en interpretatiekaders gaan overlappen.

Om dit te onderzoeken is een secundaire analyse uitgevoerd op onderzoeksmateriaal van drie casestudies. Het zijn: Laag Holland, nationaal park het Drents-Friese Wold en de Gelderse Poort.

De mate van congruentie in de gebieden

De Groene Long (vanaf 2006: Laag Holland) is een gebiedsgericht project in Noord-Holland Midden gericht op het bewaren van het open landschap. Het project bevat aspecten van natuurbeleid, maar gaat in op thema's als landbouw, recreatie en water. Als gevolg van de vele, incoherente en versnipperde doelen, gebiedsindelingen, beleidscategorieën en instrumenten voor het gebied was de besluitvorming in een impasse geraakt. Alleen een brede samenwerking tussen rijk, provincie, gemeenten, hoogheemraadschap, Natuurmonumenten, Noord-Hollands Landschap, Milieufederatie, ANWB, Kamer van Koophandel, Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO), agrarische natuurverenigingen bood een uitweg, maar daarvoor moesten er knopen doorgesneden worden. In het begin is er geen congruentie over wat men inhoudelijk wil bereiken. Er is wel congruentie over hoe men met elkaar verder wil (gebiedsprogramma). Vervolgens ontstaat er ook congruentie over de aanpak (organisatie, programma, projectstructuur). De laatste twee jaar is er sprake van professionalisering en heeft men leren omgaan met gefragmenteerd beleid. Ook is het vertrouwen tussen betrokkenen toegenomen. Over grote delen van het programma is nu zelfs consensus ontstaan.

Bij de oprichting van nationaal park het *Drents-Friese Wold* staan natuurorganisaties, provincie en rijk aan de ene kant en boeren en bewoners aan de andere kant recht tegenover elkaar. De Commissie Kleisterlee functioneert als intermediair en komt met een compromis, waardoor congruentie ontstaat. De meeste actoren schuiven op van tegenstanders naar voorwaardelijke voorstanders, inclusief de georganiseerde landbouw, gemeenten en de Maatschappij van Weldadigheid. Deze actoren komen tot een gezamenlijk beheer- en inrichtingplan. De onderliggende probleempercepties en ambities blijven echter onveranderd. Het valt op dat zelfs een coalitie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), provincie en terreinbeherende organisaties, die een warme voorkeur delen voor een groot aaneengesloten natuurgebied, weinig kan en wil afdwingen. Het rijk wil bijvoorbeeld niet verder zonder lokaal draagvlak. Het ontbreekt het rijk dan ook aan middelen om het plan als een top-down exercitie uit te voeren.

De *Gelderse Poort* is een NURG-project (Nader Uitwerking Rivieren Gebied). Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), de provincie Gelderland en Rijkswaterstaat waren voorstanders van een grootschalige dijkoverschrijdende natuur. Tegenstanders zijn LNV en Wereld Natuur Fonds, zij willen een zo natuurlijk mogelijk gedrag van de rivier. Bij aanvang was dus geen congruentie. De posities verschuiven langzaam naar elkaar door toenemende concretisering van de plannen. In de stuurgroep rond het project ontstaat een interactieproces waarin de bruikbaarheid van allerlei voorstellen over natuur en water aan de orde komen. Er komt verandering in als LNV zijn plan voor de middellange termijn uitwerkt, waarin rekening is gehouden met het belang van de waterstand en een bescheidener hectareclaim voor natuur is opgenomen. Langzamerhand komt zicht op reële mogelijkheden en onmogelijkheden. De rijkspartijen zijn het eens over het realiseren van veilige riviernatuur, waarbij de afvoercapaciteit van de rivier moet toenemen. Een deel van de natuurplannen gaan niet door, er wordt ingezet op de bestaande waarden, in combinatie met verlaging van de uiterwaarden door ontgronding. Er is geen sprake van consensus, maar er is wel congruentie. De ambities verschillen maar de rijkspartijen en de provincie beseffen dat ze afzonderlijk niet ver komen.

In de cases ligt congruentie ten grondslag aan coalitievorming. De actoren handelen samen zonder inhoudelijk helemaal eens te zijn. Consensus is niet noodzakelijk. Verder blijkt dat verschillende factoren bijdragen aan het ontstaan van congruentie. Minimumvoorwaarden zijn goede overlegstructuren en frequente interactie. Dit kan op verschillende manieren tot stand komen afhankelijk van de specifieke problematiek. Het koppelen van issues draagt verder bij aan congruentie. Doordat natuurvraagstukken belanden in bredere gebiedsprocessen ontstaan mogelijkheden voor koppelingen, uitruil en “win-win”oplossingen. Het betekent echter niet dat verschillen in preferenties verdwijnen.

Het faciliteren van overleg en het zoeken naar koppelingen op langere termijn hoeven niet voldoende te zijn voor blijvende samenwerking. Hiervoor is het waarschijnlijk nodig dat interpretatiekaders van betrokkenen naar elkaar toegroeien via leerprocessen. Ook het omgaan met de gefragmenteerde wereld van beleid moet worden geleerd.

De gevolgen van congruentie voor de interactie tussen bestuurslagen

In Laag Holland resulteert het gebiedsgerichte besluitvormingsproces in 2002 in het gebiedsprogramma “De Groene Long”. Hiermee neemt het wantrouwen af. Er ontstaat samenwerking gebaseerd op het besef dat men elkaar nodig heeft. Dit leidt tot betere verhoudingen (meer vertrouwen) tussen de bestuurslagen. Vanaf 2006 gaat de Groene Long op in de Stichting Nationaal Landschap Laag Holland, en de samenwerking wordt hiermee geïntensiveerd.

In de Drents-Friese Wold leidt congruentie er toe dat LNV, provincie Drenthe, gemeenten, terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Drents Landschap en Natuurmonumenten), Stichting Maatschappij van Weldadigheid en georganiseerde landbouw tot een gezamenlijk beheer- en inrichtingsplan komen, waardoor het nationaal park formeel kan worden opgericht. Van consensus is geen sprake, het overkoepelende LNV-belang van afstemming van beheer en inrichting tussen grondeigenaren wordt door sommigen vooral met de mond beleden, om de LNV-subsidie voor het nationale park binnen te halen. De georganiseerde landbouw blijft twifelen aan het nut van deelname. Echte samenwerking ontstaat wel tussen de terreinbeheerders en het waterschap (concrete projecten). Zo ontstaat zowel samenwerking, coalitievorming als een schimmenspel (interactie, zonder werkelijk wil tot samenwerking).

In de Gelderse Poort was het gevolg van de ontstane congruentie dat betrokken overheids-, maatschappelijke- en marktpartijen overeenstemming bereiken over welke type natuur er in De Gelderse Poort moet komen. We zagen hoe interacties zowel binnen de stuurgroep als tussen de ministeries onderling tot het beslechten van het discussiepunt natuur leidde. De preferenties veranderden als gevolg van de interactie, maar niet de dieperliggende ambities. Er ontstond wel een zekere samenwerking, maar de voortgang hiervan was deels afhankelijk van de inzet van juridische en financiële middelen van Verkeer en Waterstaat.

Een gevolg van de congruentie op de interactie tussen de bestuurslagen is dat het tot betere verhoudingen leidt. Er komt meer samenwerking waardoor beter zicht komt op de samenhang en uitvoerbaarheid van de ambities. De preferenties veranderen, en niet de dieperliggende ambities. Het lijkt erop dat de bestuurslagen zelf niet in staat zijn om met dit soort brede inpassingsvraagstukken om te gaan, maar dat congruentie voortgang op gebiedsniveau stimuleert doordat de dialoog verbeterd wordt.

Congruentie en 'goed beleid'

'Goed beleid' lijkt samen te hangen met congruentie tussen betrokken actoren en bestuurslagen. Congruentie kan zijn gebaseerd op overlappende interpretatiekaders, maar ook op de strategische inschattingen van actoren over de winst van meedoen. Door congruentie komen actoren tot pragmatische oplossingen. Oorspronkelijke beleidsdoelen worden hiermee misschien niet bereikt maar er gebeurt tenminste iets. Wellicht kan congruentie zelfs sociale leerprocessen bevorderen die een meerwaarde hebben voor toekomstige besluitvormingssituaties. We hebben wel gezien dat veel nadruk op consensus voor eigen doelen en ambities tot barrières en impasses kunnen leiden. Aanvullend materiaal uit de vakliteratuur lijkt deze stelling te ondersteunen. Levelink en Nijhof (2004:147) observeerden bijvoorbeeld dat de overheid de neiging heeft om uit een beperkte overlegronde een soort consensus te slepen. Die is echter wankel. Voor een gebiedsproces is dit een kwetsbaar uitgangspunt. Diversiteit wordt dan snel gezien als een obstakel in plaats van een bron van creatieve oplossingen.

Onze conclusie is dat eenheid in beleid in een govenance-omgeving vooral 'eenheid in verscheidenheid' betreft, en niet 'eenheid door eenheid'. Bij dit laatste zoekt men consistentie via een organisatorische eenheid met samenhangende bevoegdheden over een afgebakend werkterrein. Eenheid in verscheidenheid doet wellicht ook meer recht aan de behoefte aan meer maatschappelijk alliantie- en draagvlakvorming, zoals de ontwikkelingsgerichte beleidslijn voor staat.

Een blik vooruit

Natuurbeleid realiseren via brede gebiedsgerichte processen vraagt meer aandacht voor de manier waarop betrokken partijen met elkaar omgaan, de kwaliteit van relaties, en niet alleen om inhoudelijke informatie. Dat betekent niet dat het natuurbeleid minder ambitieus wordt, maar de ambitie is gericht op actoren en hun onderlinge relaties. Het Investeringsbudget Landelijk Gebeid (ILG) kan hiervoor een mechanisme worden omdat het zicht richt op het verminderen van de beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen en het verkleinen van de afstand tussen overheid en gebiedsactoren. Bewustwording over congruentie kan deze tendens versterken omdat het meer bescheidenheid in het beleidsproces brengt en de aandacht vestigt op het belang van pragmatische oplossingen in een context van verscheidenheid

Summary

The study

The complex relations between actors and administrative levels involved in nature policy is currently receiving a great deal of attention. Policies do not automatically transfer from one level to the next, and there is no single key actor who can fully direct the policymaking process. The present study examined the suitability of the concept of 'congruence' for an analysis of relations between actors and administrative levels involved in nature policy in the Netherlands. Congruence of policy is a less demanding concept than unity policy, and refers to the correspondence or compatibility between the various relevant actors and administrative levels of policies relating to the natural environment. The study tried to answer three questions:

1. To what extent and in what way is congruence achieved between the various administrative levels involved in Dutch nature policy?
2. What are the consequences of this congruence for the interaction between the levels?
3. What is the significance of congruence for the quality of policy-making?

The main hypothesis was that congruence between the administrative levels and actors involved in nature policy makes a major contribution to collaborative action, and that consensus is by no means always required. Although congruence in nature policy is probably often based on strategic motives, rather than on corresponding interpretive frameworks, it is to be expected that congruence will grow through learning processes and increasing overlap between interpretive frameworks.

We have tested this hypothesis by means of a secondary analysis of research findings from three Dutch case studies, relating to three regional projects, the Laag Holland project in the province of Noord-Holland, the Drents-Friese Wold project in the north of the country and the Gelderse Poort project in the east.

The extent of congruence in the three regional projects

The project called Laag Holland (formerly known as Groene Long, or 'green lung') is an area-based project in the central part of the Dutch province of Noord-Holland, which intends to safeguard the open character of the landscape. Although the project involves aspects of nature policy, it also addresses issues such as agriculture, recreation and water management. The decision-making process for this project had stalled as a result of the multitude of incoherent and fragmented objectives, administrative units within the area, policy categories and instruments. The only way out was through comprehensive collaboration between the many parties involved: the national government, provincial and municipal authorities, the district water control board, conservation societies (Natuurmonumenten and Noord-Hollands Landschap), an environmental pressure group (Milieufederatie), the Royal Dutch Touring Club (ANWB), the chambers of commerce, the regional agricultural and horticultural association (WLTO) and agri-environmental associations (groups of farmers engaged in farmland conservation). This collaboration could only be achieved by making some difficult decisions. At first, there was no congruence in terms of objectives, though there was congruence about the way forward for the collaboration, in the form of a programme for the region. Afterwards, congruence also developed about the approach, in terms of organisation, programme and

project structure. The last two years have seen the development of a more professional approach, and the parties involved have learned to cope with fragmented policies. The various parties have also come to trust each other more than they used to, which has even resulted in consensus about large parts of the programme.

When the second project, the Drents-Friese Wold national park, was being established, there was complete disagreement between the nature conservation organisations, the national government and the provincial authorities on the one hand and the farmers and other residents on the other. A committee to reconcile the two sides came up with a compromise, which led to congruence. Most actors, including the farmers' associations and other landowners, shifted their position from one of opposition to the national park to conditional support for the project. The actors managed to agree on the design of a collective management and zoning plan, even though the underlying problem perceptions and ambitions remained unchanged. A striking feature of the situation is that even a coalition of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV), the provincial authorities and managers of conservation areas, which shared a great preference for a large, uninterrupted nature area, was unable and unwilling to impose its views on the other parties. The government, for instance, refused to proceed without local public support. In fact, it lacked the means to implement the plan as a top-down measure.

The third project related to the development of the Gelderse Poort region along the river Waal in the east of the country. The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM), the Gelderland provincial authorities and the Directorate-General of Public Works and Water Management (Rijkswaterstaat) favoured a large-scale nature area that would extend across the river dikes. The Ministry of Agriculture and the Worldwide Fund for Nature were against this idea, as they preferred a solution that would allow the river the greatest opportunities for natural behaviour. In other words, there was no congruence at this initial stage of the process. As plans became more concrete, the positions gradually moved closer to one another. The project's coordinating committee then went through an interactive process to assess the feasibility of a whole range of proposals relating to nature and water management. This process was speeded up when the Ministry of Agriculture specified its mid-term plan, taking the importance of water levels into account and proposing a smaller conservation area. Gradually, the parties started to see what was realistically possible or impossible. The national governmental agencies agreed on the creation of natural riverine habitats while at the same time ensuring safety and increasing the river's discharge capacity. Some of the habitat creation plans were abandoned, and the focus shifted to safeguarding existing ecological values, combined with lowering floodplain levels by sand and gravel extraction. Though there was no consensus, there was now congruence; ambitions differed, but both the governmental agencies and the provincial parties involved realised they would not get very far without each other.

In these three cases, congruence provided a basis for the formation of coalitions. The actors were willing to collaborate without necessarily agreeing on all issues. In other words: there was no need for consensus. In addition, these case studies show that the creation of congruence is promoted by various factors. The minimum conditions include a clearly structured consultation process and frequent interactions. These can be achieved in various ways, depending on the specific issues at hand. Congruence is also promoted by linkage between issues. Embedding problems of nature conservation in larger area-based processes results in opportunities for links, give-and-take, and solutions which meet the interests of all parties, even though different preferences remain.

Merely facilitating consultation processes and finding long-term linkages is not necessarily enough to achieve permanent collaboration. Such collaboration probably only comes about if the interpretive frameworks of the various parties involved gradually come to resemble each other through a process of learning. In addition, actors must learn to cope with the fragmented world of policy-making.

Consequences of congruence for the interaction between administrative levels

In 2002, the area-based decision-making process in the Laag Holland project resulted in the programme called 'Green Lung'. This programme reduced the level of distrust between the parties involved, which then started to collaborate because they realised they needed each other. This collaboration led to better relations and greater trust between the administrative levels. In 2006, the Green Lung programme will be integrated in the Stichting Nationaal Landschap Laag Holland (Laag Holland national landscape foundation), which means an even closer collaboration.

In the Drents-Friese Wold project, congruence led to a situation in which all parties involved agreed on a collective management and zoning plan, allowing the national park to be formally established. There was no consensus between the parties, and some of them mostly paid lip service to the overall objective defined by the Ministry of Agriculture – agreement between landowners on management and zoning issues – because they hoped to receive national park subsidies from the Ministry. Whereas farmers' organisations continued to doubt the value of participating in the project, the landowners and the regional water board did establish true collaboration, embodied in specific projects. Thus, congruence led to true collaboration and the formation of coalitions, but also to a mere outward appearance of collaboration (i.e. interaction without the true intention to collaborate).

In the Gelderse Poort project, the congruence that was achieved meant that the various governmental, societal and market parties involved reached agreement on the type of habitats that had to be created in the area. Interactions within the coordinating committee as well as between the relevant ministries caused the disagreement on this issue to be resolved. The interactions caused preferences to shift, though not the underlying ambitions. A certain degree of collaboration was achieved, though its further development partly depended on the Ministry of Transport, Public Works and Water Management applying its legal and financial resources.

One effect of congruence on the interaction between policy levels is that it produces better relationships. As parties start to collaborate, they get a clearer view of the relationships between ambitions and whether they can be realistically achieved. As a result, preferences may shift, even though the underlying ambitions do not. It appears that the individual administrative levels by themselves are unable to solve these comprehensive integration issues, whereas congruence can stimulate area-based progress by improving dialogue.

Congruence and good governance

There would appear to be a link between the quality of policy-making and congruence between the various actors and administrative levels involved. Such congruence may be based on overlapping interpretive frameworks, but also on strategic considerations by actors who perceive that they might gain by cooperating. Congruence makes actors come up with pragmatic solutions. Though this may mean that their original policy goals are not met, at

least something is achieved. Congruence might even promote social learning processes that may prove their value in future decision-making situations. Our findings show that overemphasising consensus with regard to the parties' own objectives and ambitions can lead to barriers and stalemate, a conclusion that seems to be supported by literature reports. Levelink and Nijhof (2004:147) found that the government tends to try and forge some kind of consensus from a limited round of consultations. Such a consensus, however, is usually unstable and is a vulnerable basis for the area-based process. Heterogeneity of opinions is then often regarded as an obstacle rather than a source of creative solutions.

We conclude that in a governance situation, unified policymaking mainly means 'unity in diversity', rather than 'unity by unification'. The latter would mean trying to achieve consistency through an organizational unity with coherent powers over a well-defined policy area. The concept of unity in diversity may also do more to meet the current need for greater alliance between social parties and the creation of public support, which is promoted by the current developmental approach to policy-making.

Future prospects

Implementing nature policy through comprehensive area-based processes requires greater efforts to improve the interactions between all parties involved and the quality of their relations, rather than mere information on the concrete issues at hand. This does not detract from the ambitions of nature policy, but focuses the ambitions on actors and their relationships. The government's National Rural Investment Budget (ILG) could provide a mechanism to achieve this, as it aims to improve the coherence between and within administrative levels and reduce the distance that separates the authorities from local actors. Awareness of congruence could strengthen this tendency by leading to more modest ambitions in the policymaking process and inducing parties to concentrate on pragmatic solutions in a context characterised by heterogeneous views.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek

De aandacht voor relaties tussen bestuurlijke en beleidsmatige niveaus is momenteel groot, ook binnen het natuurbeleid. Veel partijen zijn belangrijk: EU, rijk, provincies en gemeenten spelen verschillende rollen. Daarnaast zijn actoren als waterschappen, samenwerkingsverbanden, uitvoerende overheidsorganisaties, belangenorganisaties, bedrijven en burgers belangrijk bij de totstandkoming en uitvoering van natuurbeleid. Beleid op een bepaald niveau werkt ook niet zomaar door op een ander niveau. Soms komt dat vanwege beleidsambities die maar beperkt uitgerust worden met middelen. Maar ook de veelheid aan en het ingewikkelde stelsel van veranderende regels, subsidieregelingen, beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën. Weeffouten in uitvoeringskaders en rolverdeling kunnen ook voor problemen zorgen. Vaak gaat het gepaard met een wisselend begrip voor elkaars posities en weinig inzicht in de aard van de relaties tussen de niveaus (Selnes, 2003). Daarbij komt ook dat er niet alleen sprake is van doorwerking van niveau tot niveau, maar elk niveau maakt ook eigen beleid (Hupe en Hill, 2003). Toch wordt eenheid in beleid in beleidskringen zeer hoog aangeschreven. Op elk niveau dient men samenhang of eenheid in beleid serieus na te streven. Eenvoudig is het streven naar eenheid in beleid echter allerminst.

De problematiek rond eenheid in beleid is even oud als het beleid zelf. Toch is er op dit moment iets aan de hand rond deze thematiek. Niet alleen duikt de discussie op in het wetenschappelijke governancedebat. Ook bij beleidsmakers zelf staat het thema hoog op de agenda. Zo is de inzet van het kabinet gericht op een verbeterde uitvoering van beleid. Voor een belangrijk deel gaat deze 'verbetering van de uitvoering' over een betere samenhang en samenwerking tussen betrokken actoren en niveaus. Het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP) en de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP) benadrukken dit. Ook heeft onderzoek aangetoond dat de relaties tussen de niveaus belemmeringen vormen voor goed beleid (zie:; Kuindersma (red), 2002; Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002; Selnes, 2003; Overbeek en Lijmbach (red), 2004).

Reden genoeg om te reflecteren op de relatie tussen de bestuurslagen.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel van deze studie is om inzichtelijk te maken hoe natuurbeleidsvoering op verschillende bestuursniveaus elkaar versterkt dan wel tegenwerkt. Voor de opdrachtgever, het Milieu- en Natuurplanbureau en beleidsmakers, moet het een bijdrage vormen in de discussie over de noodzaak van eenduidig beleid. 'Eenheid in beleid' wordt vaak gezien als belangrijke voorwaarde voor effectief optreden van de overheid. We stellen hier dat dit niet altijd zo vanzelfsprekend is. Door de verschuiving van 'government' naar 'governance' komt het streven naar eenheid van beleid in ander licht te staan. Een toenemende diversiteit aan betrokken actoren en bestuurslagen drukken hun stempel op het natuurbeleid en nemen soms onafhankelijk van elkaar beleidsinitiatieven. Vraag is dan ook of er nog wel sprake is van 'het' natuurbeleid gebaseerd op één consistente beleidstheorie. Veeleer is sprake van tal van coëxisterende 'natuurbeleiden', die elkaar soms versterken maar soms ook tegenwerken.

In deze studie onderzoeken we de geschiktheid van het concept 'congruentie' voor de beoordeling van het natuurbeleid. Congruentie van beleid is een gematigde variant van eenheid in beleid. Het begrip verwijst naar de mate waarin de beleidslijnen van het natuurbeleid van de ene actor of bestuurslaag afgestemd of verenigbaar zijn met de beleidslijnen van het natuurbeleid van een andere actor of bestuurslaag (zie bijvoorbeeld Boonstra, 2004).

De vraagstelling van ons onderzoek valt uiteen in de volgende vragen:

- 1) In hoeverre en op welke wijze ontstaat in het natuurbeleidsveld congruentie tussen betrokken bestuurslagen?
- 2) Wat zijn de gevolgen van de geconstateerde mate van congruentie voor de interactie tussen bestuurslagen?
- 3) Wat is de betekenis van congruentie voor 'goed' beleid?

Voor vraag een en twee worden bestaande casestudies geanalyseerd (secundaire analyse). Voor vraag drie zoeken we ook in aanvullende literatuur.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk over de aanleiding, de probleemstelling en opbouw van het rapport volgt een eerste theoretische verkenning en methodische aanpak (hoofdstuk 2). Hierin worden relevante conceptuele perspectieven en samenhangen gelanceerd en keuzes gemaakt voor de te volgen aanpak in dit onderzoek. Daarna volgt een literatuurstudie van bestaande casestudies naar gebiedsgerichte processen (secundaire analyse, hoofdstuk 3, 4, 5). Ten slotte trekken we conclusies, en reflecteren we op de betekenis van het concept congruentie in relatie tot de onderzoeksvragen (hoofdstuk 6).

2 Analytisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we een begrippenkader voor de analyse van het empirische materiaal. We conceptualiseren hiertoe eerst de veranderende context van het natuurbeleid als de ontwikkeling van 'government' naar 'governance'. Vervolgens gaan we in op de inhoud en herkomst van eenheid in beleid als streven, de relatie met effectieve beleidsvoering en de operationalisatie in traditionele beleidsevaluaties. Vervolgens introduceren we een alternatieve operationalisatie: het concept congruentie. Daarna volgen een aantal hypothesen die het empirisch onderzoek verder richting geven. We sluiten af met de onderzoeksopzet en –methodologie.

2.2 Context: van government naar governance

Een belangrijke bestuurlijke trend van invloed op het natuurbeleid is de verschuiving van "*government*" naar "*governance*" (Kuindersma et al., 2002). Hierbij verwijst 'government' naar traditionele vormen van sturing door een centrale overheid en 'governance' naar nieuwe sturingsvormen en samenwerkingsrelaties tussen overheid, markt en maatschappelijke partijen. Deze trend is overigens niet exclusief voor het natuurbeleid, hij doet zich ook op andere beleidsterreinen gelden. (Rhodes, 1997; Mayntz, 1999; Pierre, 2000).

Grondslag voor deze ontwikkeling is dat de overheid niet langer maatschappelijke problemen alleen, dan wel in de beslotenheid van corporatistische structuren kan oplossen. Ze treedt daarom op als onderhandelaar in of als facilitator van beleidsprocessen waarbij uiteenlopende actoren een rol spelen. Beleid is daarmee niet langer een van bovenaf opgelegd plan, maar een open, complex en interactief proces waarin verschillende publieke en private actoren deelnemen, problemen oplossen en naar gezamenlijke oplossingen streven. De overheid geeft daarmee macht en bevoegdheden uit handen ten gunste van de markt en civiele samenleving. Andersom eisen belangenorganisaties en burgers, vaak uit onvrede met het optreden van de overheid, deze eigen rol en verantwoordelijkheid ook op. De overheid is daarbij niet langer altijd de aangewezen partner. Ook marktpartijen ontdekken de grenzen van hun eigen sturingsmacht en betrekken burgers bij het voorbereiden, nemen en uitvoeren van besluiten. Politiek en beleid verspreiden en verplaatsen zich zo buiten de formele institutionele kaders van de natiestaat (Leroy et al., 2001: 221; Arts et al., 2001: 6,7; Van Tatenhove, 2001)

Governance betekent hierdoor niet alleen een andere manier van sturen door de overheid, maar impliceert ook een toenemende verflechting tussen overheid, civiele samenleving en de markt. Deze subsystemen kunnen niet langer als gescheiden werelden worden beschouwd, met eigen logica's (concurrentie, hiërarchische controle en solidariteit), maar er is sprake van "*wederzijds doordringer*" (Pestman en Van Tatenhove, 1998: 256).

Naast het beschreven horizontale karakter, heeft governance ook een verticaal karakter. Hiermee wordt de toenemende wisselwerking tussen bestuurlijke schaalniveaus bedoeld, van gemeentelijk, provinciaal tot nationaal tot Europees. Deze bestuurslagen zijn steeds meer gedwongen samen te werken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Bestuurslagen definiëren we in navolging van Hupe en Hill (2004) als de verticale reeks formeel politiek-bestuurlijke instituties, waaronder representatieve organen, met een zekere territoriale

competentie. Naast publieke actoren zijn op iedere bestuurslaag ook uiteenlopende private en maatschappelijke actoren en coalities actief (Mazey en Richardson, 1996), maar deze rekenen we voor de duidelijkheid niet tot de bestuurslaag zelf. 'Governance' is hiermee in toenemende mate een "*multi-actor*" én een "*multi-level*" proces (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

2.3 Eenheid in beleid

Eenheid in beleid geldt in het openbare bestuur als norm voor bestuurlijk handelen (Raad voor het binnenlands bestuur, in: Lukassen, 1999). Het behelst een overzicht over de gevolgen van en samenhang tussen beleidsmaatregelen. Andere begrippen die vaak voor hetzelfde worden gebruikt zijn integratie, coördinatie, harmonisatie en afstemming. Eenheid in beleid is noodzakelijk voor effectief en legitiem overheidsoptreden, dat is vaak gebruikt als veronderstelling.

In het debat over eenheid in beleid zijn twee posities te onderscheiden.

- Eenheid in verscheidenheid: eenheid in beleid in het publieke domein is bereikbaar vanuit organisatorische verscheidenheid door wederzijdse intensieve afstemmings- en coördinatieprocessen;
- Eenheid door eenheid: eenheid in beleid in het publieke domein kan alleen bereikt worden middels een organisatorische eenheid die samenhangende bevoegdheden heeft in een afgebakend gebied (Lukassen, 1999: 49).

De laatste visie, die is gebaseerd op de veronderstelling van een publiek belang dat boven dat van individuen uitgaat en centrale afstemming vereist, uitgevoerd door een centrale instantie, is dominant in de Nederlandse bestuurs- en beleidswetenschappelijke literatuur. De vormgeving van het Nederlandse bestuurs- en beleidsstelsel is er ook door geïnspireerd (Lukassen, 1999:51).

Eenheid door eenheid komt door de verschuiving van government naar governance en de toenemende complexiteit van de samenleving echter in een ander daglicht te staan. Als de overheid niet langer als eenheid beschouwd kan worden en er naast overheidsinstanties ook maatschappelijke en marktpartijen beleidsinitiatieven nemen is het de vraag wiens beleid en perceptie van het algemene belang als richtinggevend moet gelden. Bovendien is het de vraag of een dergelijke vaste standaard wel wenselijk is in een dynamische omgeving. Loslaten van het streven naar eenheid in beleid is waarschijnlijk ook niet gewenst, gezien de discussie in de vakliteratuur (zie bijvoorbeeld Lukassen, 1999). Het vertrouwen van de burger in de overheid wordt geschaad door onsamenhangend en inconsistent overheidsoptreden en de effectiviteit van beleid staat op de tocht. Lukassen (1999:214) stelt dat eenheid in beleid ook vanuit een pluricentrische besluitvormingssituatie mogelijk is. Dit pleit voor een bescheidener invulling van eenheid in beleid rekening houdend met het multi-actor en multi-level karakter van het beleidsproces. Hierbij is het al heel mooi als verschillende (overheids)sectoren, –lagen en –maatregelen elkaar niet tegenwerken. De bewijslast hiervoor ligt volgens Mastop en Van Damme (1997) bij de beleidsmakers en mag niet afgewenteld worden op de doelgroepen van beleid.

Een dergelijk pluricentrisch perspectief gaat er vanuit dat de mate van eenheid in beleid pas achteraf kenbaar is, na afronding van het besluitvormingsproces. De beoordeling vindt plaats vanuit alle relevante actoren, waarvan niemand een per definitie bovengeschatte positie inneemt (Lukassen 1999: 73).

2.4 Congruentie

Het begrip 'congruentie' biedt aanknopingspunten voor een bescheiden en pluricentrische invulling van de ambitie eenheid in beleid.

Boonstra onderscheidt in haar proefschrift twee belangrijke bronnen die het congruentiebegrip invulling geven. Dat zijn op de eerste plaats diverse contingentiebenaderingen die congruentie opvatten als 'passendheid' van het systeem op kenmerken van de omgeving. Mayntz (1983: 16,17) spreekt van "*Kongruenzbeziehungen*" tussen het op te lossen probleem, het beleidsprogramma, de doelgroep en de beleidsuitvoering. Om het beleidsprobleem op te lossen moet het beleidsprogramma worden aangepast aan de kenmerken van de doelgroep en de uitvoeringsorganisatie, of wel de uitvoeringsorganisatie worden aangepast op het beleidsprogramma en de kenmerken van de doelgroep. O'Toole (1990) past de contingentiebenadering toe binnen een netwerkperspectief en spreekt van congruentie tussen beleid en netwerkstructuur. Bij Smits (1995) staat de congruentie tussen sturingsstrategie en sturingsomstandigheden, zoals de complexiteit van de doelgroep, de relatie tussen doelgroep en sturende actor en de context waarbinnen sturing plaatsvindt, centraal. Genoemde contingentie-benaderingen zijn sterk interventiegericht. Ze gaan uit van de 'maakbaarheid' van respectievelijk het beleidsprogramma, de uitvoeringsorganisatie, beleidsnetwerken of sturingsstrategie voor de effectiviteit van beleid.

Een andere interessante bron is Grin en Van de Graaf (1994, 1996). Volgens Grin en Van de Graaf duidt congruentie op de mogelijkheid voor actoren met ongelijksoortige handelingstheorieën (Grin en Van de Graaf 1994), interpretatiekaders of "*belief systems*" (Grin en Van de Graaf 1996a; Grin en Van de Graaf 1996b) een zinnige betekenis te verlenen aan een voorliggend handelingsobject. De gelaagdheid van deze kaders maakt dat handelingsobjecten daarin verschillende posities in kunnen nemen en daardoor niet dezelfde maar wel een congruente betekenis krijgen. Grin en Van de Graaf werken voorbeelden uit van technische artefacten (i.c. windmolens, duurzame verpakkingen en raketten) die onder beleidsmakers en betrokken managers van bedrijven een louter instrumentele betekenis hebben, terwijl ze voor betrokken technologen als doel op zich gelden. Toch ontstaat rond deze artefacten samenwerking. Hieruit concluderen zij dat gemeenschappelijk handelen door verschillende categorieën actoren niet zozeer stoelt op gedeelde, maar op congruente betekenissen.

In dit onderzoek kiezen we voor de benadering van Grin en Van de Graaf uit uitgangspunt. Deze hoeft echter wel enige uitwerking. Boonstra (2004) amendeert de benadering op de volgende punten. In tegenstelling tot Grin en Van der Graaf, die congruentie zien als mogelijkheid voor zinnige betekenisverlening, ziet Boonstra strategische congruentie als typering van de verhouding tussen actoren voortkomend uit zinnige betekenisverlening. In plaats van congruente betekenissen spreekt zij van congruentie tussen actoren. Voor Boonstra is zinnige betekenisverlening niet alleen een product van overlappende interpretatiekaders maar ook een gevolg van inschattingen van actoren van de context van hun handelen en hun interactie. Een deelnemer aan de besluitvorming over een regionaal plattelandsontwikkelingsproject kan bijvoorbeeld op basis van zijn persoonlijke overtuigingen en inzichten geen betekenis geven aan een voorliggend inrichtingsvoorstel voor een natuurgebied maar er met het oog op zijn onderhandelingspositie in het vervolg van de besluitvorming wel mee akkoord gaan. Door niet akkoord te gaan kan hij zichzelf immers buiten de besluitvormingsarena plaatsen (Boonstra, 2004).

Bovendien verbindt Boonstra (2004: 28) congruentie niet alleen aan de concrete handelingssituatie maar geeft het begrip ook een structurele dimensie. Hierbij gaat het om de

passendheid van de structurele eigenschappen van het betreffende besluitvormingsproces (regels, hulpbronnen) op de institutionele omgeving. De eerste dimensie (m.b.t. handelingssituatie) noemt zij strategische congruentie en de tweede dimensie noemt zij structurele congruentie. Beide zijn nodig om tot gemeenschappelijk handelen te komen. Omdat het vaststellen van structurele congruentie een uitgebreide institutionele analyse vergt, kijken we in dit onderzoek uit pragmatische overwegingen vooral naar de eerste dimensie. Consequentie van deze keuze is dat we geen volledige verklaring voor gemeenschappelijke handelen of het gebrek daaraan kunnen geven.

Maar hoe kunnen we strategische congruentie tussen actoren en bestuurslagen nu vaststellen? Zoals gezegd kan congruentie voortkomen uit inhoudelijke motieven (overlappende interpretatiekaders) en meer strategische motieven. De analyse van interpretatiekaders vergt een nadere operationalisatie. We onderscheiden in navolging van Lukassen (1999), Grin en v/d Graaf. (1994) en Fischer (1980; 1994), de volgende lagen van een interpretatiekader:

- geprefereerde oplossing
- doel
- beleidsambitie
- algemeen waarden- en normenkader

De geprefereerde oplossing is wat een actor voorstaat met betrekking tot een concreet object van besluitvorming of kwestie. Lukassen geeft deze oplossing een inhoudelijke, ruimtelijke en tijdsdimensie. Een voorbeeld is het plaatsen van een stuwte om water in een bepaalde sloot langer vast te houden. Het doel is datgene wat een actor wil bereiken ten aanzien van de voorliggende kwestie, vergeleken met de uitgangssituatie. In genoemd voorbeeld kan het doel van de betreffende actor zijn vernatting van de omliggende percelen. Beleidsambities zijn datgene waar een actor meer in het algemeen naar streeft in beleid door deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Weer teruggrijpend is de beleidsambitie van de genoemde actor het herstel van natuurlijke processen in gebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Genoemde lagen staan in wisselwerking met elkaar en met het algemene waarden- en normenpatroon van een actor. Dit niveau betrekken wij niet in onze analyse omdat het beschikbare empirische materiaal dit niet toelaat (zie ook 2.7).

Een beslissing over een voorliggende kwestie kan vervolgens positieve betekenis krijgen in het licht van de geprefereerde oplossing, het doel en beleidsambitie maar dat hoeft niet. Een actor kan ook een positieve betekenis geven aan een besluit uit louter strategische motieven, zoals het behoud van een bepaalde positie in het besluitvormingsproces. Vaak zal er sprake zijn van een mix.

Door een vergelijking van de betekenissen die de verschillende actoren aan een beleidskwestie geven kunnen we de mate van overeenstemming vaststellen. Er is congruentie als iedereen positieve dan wel negatieve betekenis aan de beleidskwestie geeft, maar er verschillende geprefereerde oplossingen, doelen of beleidsambities op nahoudt. Er is sprake van consensus als iedereen dezelfde betekenis aan het beleidsobject geeft op basis van gedeelde preferenties, doelen en beleidsambities. In feite neemt congruentie zo een middenpositie in op een schaal van conflict tot consensus.

Lukassen voert haar analyse verder uit in de tijd: per beslissingsronde en voorliggende kwestie bekijkt zij wat de deelnemende actoren, geprefereerde oplossingen, betekenissen, doelen en beleidsambities zijn. Wat dan opvalt, is dat geprefereerde oplossingen en betekenissen het makkelijkst verschuiven en de doelen en beleidsambities het meest stabiel zijn. Dit is in lijn met Sabatiers veronderstelling dat de "deep core" van iemands "belief

system” nauwelijks verandert onder invloed van interactie/beleidsleren. Daarvoor zijn schokkende externe gebeurtenissen nodig (Sabatier, 1987).

Congruentie tussen actoren is nog niet hetzelfde als congruentie tussen bestuurslagen, zoals dat in de vraagstelling van dit onderzoek centraal staat. Toch is het vaststellen van congruentie tussen actoren een noodzakelijke tussenstap om iets te kunnen zeggen over de verhouding tussen bestuurslagen in het natuurbeleid. We gaan er daarbij voor het gemak van uit dat actoren die afkomstig zijn van een bestuurslaag en deelnemen aan een multi-actor beleidsproces, deze bestuurslaag ook vertegenwoordigen. Via deze actoren kunnen we dan conclusies trekken over de mate van overeenstemming tussen bestuurslagen. Pas als de empirie duidelijk aantoont dat actoren afkomstig van dezelfde bestuurslaag verschillende betekenissen geven aan een voorliggende beleidskwestie, stappen we van deze vooronderstelling af en beperken onze conclusies zich tot uitspraken over de verhouding tussen de betrokken actoren.

2.5 Gevolgen congruentie

Voor het beschrijven van de gevolgen van de geconstateerde mate van congruentie kunnen we gebruik maken van interactie- of speltypologieën. Godfroy (1989) onderscheidt de volgende speltypen: coöperatie, coalitievorming, competitie, competitiebeperking, strijd, conflictbeheersing, schimmenspel.

Kader 2.1: Spel- of interactietypen

Coöperatie of samenwerking	Actoren stemmen hun gedrag op elkaar af met het oog op het realiseren van gemeenschappelijke doeleinden, dan wel het vergroten van wederzijdse voordelen. Veronderstelt symbiotische interdependentie.
Coalitievorming	Actoren bundelen de krachten om een gemeenschappelijk belang tegenover een derde partij te behartigen. Er is slechts op beperkte punten een gemeenschappelijk belang.
Competitie	‘Gelijksoortige’ actoren proberen de gunsten van een derde partij te verwerven in de vorm van het afnemen van diensten, het verstrekken van subsidie e.d. Tegenovergestelde van coalitievorming.
Competitiebeperking	Actoren binden het onderlinge competitieve gedrag aan gemeenschappelijke spelregels om de wederzijdse nadelen van competitie te beperken.
Strijd	Actoren staan direct tegen over elkaar en hebben incongruente doeleinden (!). Winst voor de een is verlies voor de ander. Tegenovergestelde van samenwerking.
Conflictbeheersing	Actoren trachten onderlinge strijd binnen de perken te houden om wederzijdse verliezen te beperken.
Schimmenspel	Actoren zijn zich bewust van hun interdependentie of worden door buitenstaanders onder druk gezet om samen te werken, maar hebben geen duidelijk beeld van wat zij in interactie te winnen en te verliezen hebben.

Bron: Godfroy, 1989

2.6 Hypothesen

De hoofdhypothese is dat congruentie tussen bestuurslagen en betrokken actoren in het natuurbeleidsveld een belangrijke bijdrage levert aan gemeenschappelijk handelen. Consensus is lang niet altijd nodig. Sterker nog, een sterke focus op consensus kan wellicht soms in de weg staan voor 'goed beleid'. De verwachting is verder dat er meer congruentie is naarmate de bestuurslagen de afhankelijkheid van elkaar erkennen en leerprocessen tot stand komen. Vaak zal congruentie in het natuurbeleidsveld gebaseerd zijn op strategische motieven en niet zozeer op overlappende interpretatiekaders.

2.7 Onderzoeksontwerp

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen werd gebruik gemaakt van een secundaire analyse van beschikbaar materiaal. Dit materiaal bestond uit beleidswetenschappelijk casuonderzoek naar de besluitvorming over natuurbeleid op verschillende niveaus.

Om tot een goede casusselectie te komen is eerst een groslijst gemaakt van bestaand beleidswetenschappelijk onderzoek naar natuurbeleid. Uit deze groslijst werden vervolgens drie studies gekozen voor nadere analyse aan de hand van de volgende criteria:

- gedetailleerdheid empirische verslaglegging: nadruk op analyse besluitvormingsproces;
- aandacht voor de inhoud van besluitvormingsproces;
- aandacht voor het multi-actor en multi-level karakter van natuurbeleid;
- actualiteit.

Per casus kreeg de analyse vervolgens gestalte aan de hand van het volgende stramien:

- beschrijving kwestie (wat, wie, waar, wanneer, waarom); en beschrijving betrokken bestuurslagen (issue en betrokkenen);
- analyse interpretatiekaders sleutelactoren (geprefereerde oplossing, doel en beleidsambitie) en de betekenis die issue krijgt, inclusief constateren mate van congruentie of consensus en verklaring mate van congruentie uit inhoudelijke (zie interpretatiekader) dan wel strategische motieven.
- gevolgen van de geconstateerde mate van congruentie voor verder verloop van het besluitvormingsproces in de gebieden.

3 De Groene Long en Laag Holland i.o.

3.1 Issue en betrokkenen

Het waterrijke gebied Noord-Holland Midden werd in de Vijfde nota aangewezen als het nationaal landschap Laag Holland. Daarvoor was een samenwerkingsverband De Groene Long in 2002 al opgericht. In 2006 volgt een fusie tussen De Groene Long en De Stichting Nationaal Landschap Laag Holland. Hiermee wordt ingezet op het bewaren van het open landschap tussen Amsterdam, Zaanstad, Alkmaar en Hoorn. Doel is om het karakter van het landschap voor de toekomst te behouden. De Groene Long was in het begin vooral een proces van krachtenbundeling. Op 7 november 2002 kwam het eerste gebiedsprogramma, *Samen aan de slag in de Groene Long*.

De investeerders in dit proces waren vooral de provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, gemeente Amsterdam, gemeente Zaanstad, Intergemeentelijk samenwerkingsverband Waterland (ISW), en stadsdeel Amsterdam Noord. Het ministerie van LNV is vooral adviseur namens het rijk. De programmacommissie bestaat uit de gezamenlijke investeerders, en zorgt voor een prioriteitsvolgorde, toezeggingen, of, als de bevoegdheid niet is overgedragen, instemming bij eigen instelling. Ze besturen het Programmabureau en leggen verantwoording af aan de achterban, aan de Gebiedsraad en aan de openbaarheid. Voor de uitvoering is er een programmadirecteur en een groep van gebiedsmakelaars. De Gebiedsraad zorgt voor het welslagen van het programma. De raad bestaat uit de volgende participanten: de gemeenten Graft-De Rijp, Uitgeest, Schermer, Wester-Koggenland, Castricum, en Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Noord-Hollands Landschap, Milieufederatie, Kamer van Koophandel Noordwest, Recron Noord-Holland, ANWB, WLTO Kring Noord-Holland Midden, Agrarische natuurvereniging Waterland en Agrarisch Voorzittersoverleg, Agrarische natuurvereniging Tussen IJ en Dijken, Stichting steunpunt cultureel erfgoed Noord-Holland, mede namens Stichting Stelling van Amsterdam, De Stichting Welstandszorg Noord-Holland en De Stichting Behoud Waterland.

De krachtenbundeling kwam tot stand als reactie op de impasse die vooral door een grote bestuurlijke drukte was ontstaan: hierdoor was de uitvoering van de diverse beleidsdoelen in de knel gekomen. De communicatie over wat wel of niet wenselijk, zinvol en haalbaar werd ook vertroebeld. Zo ontstond ook ruzies tussen rijk en provincie, bijvoorbeeld over de ligging van de robuuste verbindingzone. In 2000-2001 was er zelfs sprake van een vertrouwenscrisis. Sindsdien is veel gebeurd in het gebied, en de mate van congruentie is aanzienlijk versterkt. De vraag is wat er aan de hand was bij de ingang van de krachtenbundeling en hoe kunnen we de huidige mate van congruentie verklaren?

3.2 Analyse interpretatiekaders en mate van congruentie

Een overdaad aan preferenties

De impasse uit 2000-2001 was een gevolg van de jarenlange bestuurlijke drukte in het gebied, van spanningen rond natuur, landschap, landbouw, bebouwing en infrastructuur, en van een ontbrekende samenwerking en regie. Grote hoeveelheden plannen met uitgebreide wensen zorgde voor een onwerkbaar situatie. Bij aanvang inventariseerde het programmabureau bijna 60 nota's met weinig afgestemd beleid. Voor het ministerie van LNV speelde de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), met de daaraan verbonden verbindingzones,

een belangrijke rol. De provincie ondersteunde nadrukkelijk de EHS, maar had andere preferenties met betrekking tot de invulling, zodat de provinciale uitwerking (PEHS) niet overal aansloten bij de wensen van LNV, zoals de verbindingszone tussen Westzaan en Kalverpolder. Daarnaast had LNV ook vele andere inhoudelijke preferenties in het gebied. De provincie was daar niet zo tegen, maar vond zich overdreven ingedeeld. De provincie had bijvoorbeeld ook andere, nog te ontwikkelen, verbindingszones. Bovendien vielen zes deelgebieden onder de Europese Vogelrichtlijn. Het groen was ook in de *Nota Natuur voor mensen mensen voor natuur* verdeeld over de categorieën Stedelijk Natuurlijk Groen, Landelijk Natuurlijk Groen, en Groots Natuurlijk. Daarnaast was er ook de beleidsmodule Groen om de stad (GIOS), die tot 10 km buiten de stad gold, met Amsterdam als coördinator. In die zone viel ook Waterland, dat op zijn beurt onder het gebiedsprogramma valt, regie provincie. Waterland is bovendien EHS en robuuste verbindingszone (kust tot kust). Het gebied was ook aangewezen als SGB-gebied en via het gebiedsprogramma opgedeeld in acht subgebieden. Via andere kaders had de provincie ook te maken met twee UNESCO monumenten (Beemster en Stelling van Amsterdam), Belvédère gebieden, gebieden met hoge archeologische waarden (Veenweiden Midden en Oost), 13 beschermde dorps- en stadsgezichten en gebouwen op de monumentenlijst, landbouw kerngebieden (droogmakerijen), glastuinbouwgebieden, agrarische gedeelten uit PEHS, PEHS uit de Relatienota en niet agrarische gebieden en Witte Gebieden (woningbouw, recreatie). In de Wijde Wormer was zelfs sprake van een dubbele nominatie: PEHS en Landbouwkerngebied. Via Programma Beheer werden diverse natuurdoeltypen nagestreefd, maar door gebrekkige afstemming met het onder andere waterbeheer ontstonden andere typen natuur. Ook Landinrichtingswerken, strategische groenprojecten, een BANS-project, drie grote dagrecreatiegebieden, drie groenontwikkelingsgebieden en verschillende recreatieve routenetwerken speelde mee. De provincie zat ook met de uitwerking van de POP. Per gemeente dienden de ruimtelijke gevolgen verwerkt te worden in bestemmingsplannen. Bovendien speelden bodemsanering, milieuzonering en waterbergingsgebieden belangrijke rollen.

De grote verschillen in geprefereerde oplossingen, en de daaruit voortvloeiende beleidsdoelen tussen LNV en de provincie, lijken zich vooral op twee vlakken te bewegen. LNV heeft in dit drukke gebied alles uit de kast gehaald op elke deelgebied waar kansen voor natuurbescherming of natuurontwikkeling zich voordeden (zie de beleidsambities hierboven). Hiermee heeft LNV vooral partiele ambities neergezet, als strategisch inzet. De provincie, daarentegen, die hiermee moest proberen om te gaan, zag dit als onwerkbaar. Dit leidde tot grote praktische bezwaren bij de provincie. Het tweede vlak betrof de waardering van oplossingen. De keuzes van de provincie werden niet altijd gedeeld door LNV. Een voorbeeld daarvan was de robuuste verbindingszone die de provincie op de kop van Noord-Holland wilde aanleggen. Vlak voor het verschijnen van de nota *Natuur voor mensen en mensen voor natuur* lanceerde LNV de gewenste ligging van de verbindingszone, en deze week sterk af van de wensen van de provincie. LNV had laten uitrekenen dat het op de kop weinig waarde was te behalen. De provincie voelde zich gepasseerd, mede omdat een werkgroep juist bezig was met de ligging. In deze werkgroep had LNV ook zitting. Volgens de provincie leidde dit een periode in van vier jaar boosheid: die vooral werd gevoed (naast de ligging van de verbindingszone) door een gevoel in het gebied dat a) er sprake was van een overdaad aan ambities en indelingen, b) de communicatie over het beleid onvoldoende werd, en c) de nieuwe natuurnota verder geen enkel nut had voor het provinciale beleid. Het irriteerde eerder dan ondersteunde, doordat bijvoorbeeld een 'mensendeel' ontbrak: de nota stelde dat doelgericht samenwerking nodig was, maar ging niet op de 'hoe-vraag' in.

De overdaad aan beleid en de gebrekkige samenwerking, samen met de ruzie over de verbindingszone en de irritatie over de rest van de nota werkte slecht uit voor de relatie tussen de bestuurslagen. Het vertrouwen was zwaar geschonden, aldus de provincie. LNV

vond het ingrijpen in de verbindingszone terecht vanwege het zwaarwegende natuurbelang. De verschillen in beleving tussen rijk en provincie segmenteerde sterk in deze periode. Pas in 2004 was het vertrouwen weer redelijk hersteld.

De omslag: het kweken van vertrouwen en competenties

Met de Groene Long kwam een proces op gang van coalitievorming en samenwerking. De beleidsdouches moest tot een werkbaar geheel gemaakt worden. Om te beginnen werd een "pijl door de nota's geschoten" om een beeld te krijgen van de problematiek. Via overleg werd de spelruimte uitgezocht waar de betrokken partijen zich in konden vinden. Het beeld werd als het ware bevroren. Daarna kon een proces beginnen om het beleid beter uitvoerbaar te maken en het beschadigde vertrouwen tussen overheden en gebied te versterken. Belangrijk was dat De Groene Long vooral als een groeiproces gezien werd, een werkwijze. Het uitgangspunt voor de gebiedsactoren was dat beleid nu eenmaal ingewikkeld is en altijd ingewikkeld blijft. Zo zit Nederland in elkaar. Daarmee moet je leren leven. Dat is meteen ook de kernopgave van projectleiders en gebiedsmakelaars. Langzamerhand begon men competenties rond het omgaan met zowel het beleid als gebied op te bouwen. De professionaliteit nam toe, men raakte langzamerhand vertrouwd met het omgaan met beleid en regelingen. In 2005 is 'de beleidsdouches' voor de Groene Long niet meer een onwerkbaar kluwen, maar een uitdaging waarmee de programmadirecteur en de gebiedsmakelaars mee kunnen werken. Ze kunnen beter door de spraakverwarring en hardnekkige 'mythevorming' rond beleid heen kijken, en het risico op onderbenutting van kansen verkleinen. Niet het eigen inhoudelijke onderwerp stond langer centraal, of eigen bestuurlijk territorium. Bekwaamheid en gedrevenheid werden meer gericht op een integratieslag, waardoor wantrouwen en hindermacht bestreden werden. De Groene Long werd een 'ontmoetingsplaats' voor de actoren, en het gebiedsprogramma werd een draaischijf voor projecten, gebaseerd op een continue dialoog.

Langzamerhand herstelde ook het vertrouwen in het ministerie. LNV heeft zich ingezet voor het gebied doordat de regiodirectie zich ging inspannen om op 'werkende wijze' (zoals een respondent uit het programmabureau Groene Long het uitdrukt) zich te laten zien: Het ging volgens zowel het programmabureau als de provincie om een bereidheid en een houding van de regiodirectie van LNV om de 'mouwen op te rollen' en meewerken. Dit schepte een cruciaal basisvertrouwen. Er werd 'huiswerk' gedaan en LNV liet betrokkenheid zien. Hierdoor kweekte LNV goodwill, bijna ongeacht het feitelijke resultaat hiervan. Onopgemerkt werden daarbij de rollen en verantwoordelijkheden scherper en zinvoller. Met de toenemende groei van competenties ontstond een goede basis voor werkbaar beleid. Beleid ontsnapte uit de fixaties.

Interessant in dit geval is dat de probleemperecepties niet zo ver uit elkaar lagen. De verschillen lagen eerder op de geprefereerde oplossingen en strategische overwegingen. De provincie verweet het rijk teveel en te versnipperde ambities te koesteren die in de praktijk onwerkbaar waren. Er was toen geen congruentie, maar conflict. Vervolgens kwam een proces op gang waarbij de interpretatiekaders met elkaar in aanraking komen. Daar lijkt ook de kern te zitten. Hoe beter het contact, hoe meer congruent worden de beelden. Er zit wel een inhoudelijke 'risico' aan vastgeplakt. Het gebied is nog in detail 'ingedeeld' via de nota's. De vraag is wat dat in de praktijk betekent. De gebiedsactoren hebben de neiging om de betekenis van nota's laag in te schatten. Vooral omdat er bij de uitvoerende plannen weinig gereflecteerd wordt vanuit een nota. Maar deze 'eigen plannen', die worden wel voor een deel op het taalgebruik van de nota's toegespitst. Dit was in eerste instantie een vorm van schimmenspel: men wist niet goed wat men ermee moest, maar men voelt wel de noodzaak om in een of ander vorm gezamenlijk op te treden. Met de tijd ontstaat steeds meer een coalitie, ook tussen LNV en provincie. Op dit moment kunnen zowel rijkspartijen als gebiedsactoren het goed vinden met elkaars. Binnen het Nationaal Landschap Laag Holland in

oprichting werken rijk en regio samen aan een programma. Voor 2005 hebben de partijen elkaar gevonden in een gezamenlijk programma, waar consensus is ontstaan over zaken als de aanpak van de realisatie van de EHS en groene verbindingen, duurzaam ondernemerschap en publieke-private diensten.

3.3 Gevolgen congruentie

Met de Groene Long en straks het Nationaal Landschap Laag Holland hebben we te maken met een procesinstrument voor een stevig gebiedsproces. Het is begonnen vanuit het besef dat men zonder elkaar nergens komt in het gebied. Uit vooral strategische overwegingen is er congruentie ontstaan. In de eerste plaats in het gebied zelf, maar ook tussen LNV en provincie is congruentie ontstaan. Vanuit de conflicten uit de begintijd begint een schimmenspel die via coalitievorming overslaat in samenwerking. Voor een deel werkt de Groene Long ook competitiebeperkend, doordat men minder wederzijdse nadelen van elkaars activiteiten op na houdt. Momenteel is er zelfs sprake van congruentie over de manier waarop de natuur- en landschapsvraagstukken ingevuld zullen worden in het gebied. Men beseft echter dat “dingen zullen misgaan”, zoals een respondent het stelt. De Groene Long/Laag Holland kan dan als schakel tussen beleid en praktijk optreden, door problemen te signaleren en agenderen. Daarmee wordt het ook eenvoudiger om de echte meningsverschillen te identificeren en behandelen. Zo werkt de Groene Long als een katalysator richting meer congruentie. Het rijk ziet meer resultaat terug van haar beleid, de provincie mag oefenen op de regierol, de gemeente wordt een actiever deelnemer, het waterschap mag meer strategisch meedenken en andere gebiedsactoren mogen zelf vaker meewerken in goede projecten. Met de fusie tussen De Groene Long en De Stichting Nationaal Landschap Laag Holland in 2006 wordt dit werk (nog intensiever) doorgezet. De ambitie is niet gering: het bewaren van het open landschap tussen Amsterdam, Zaanstad, Alkmaar en Hoorn.

4 Het Drents-Friese Wold

4.1 Issue en betrokkenen

In 1996 kreeg het uitgestrekte bos- en heidegebied op de grens tussen Zuidwest Drenthe en Zuidoost Friesland de status van 'nationaal park in oprichting'. Vier jaar later volgde de definitieve instelling. De aanwijzing tot nationaal park Drents-Friese Wold (DFW) was een initiatief van het rijk. Ondanks deze voortrekkersrol is de instelling van het park geen pure 'top down'- exercitie. Vanaf het begin heeft het rijk het belang van draagvlak onderstreept en is er door gebiedspartijen op de komst van het park geanticipeerd. Het ontbrak het rijk overigens ook aan middelen om de instelling van nationale parken af te dwingen. Er ontstond zodoende een beleidsnetwerk rond de instelling en verdere inrichting van het park bestaande uit overheden (gemeenten, waterschappen, provincie, rijk, recreatieschap) en grondeigenaren (terreinbeherende organisaties en landbouw).

Indirect is ook de internationale gemeenschap betrokken. Nederland heeft in 1969 de resolutie voor het oprichten van nationale parken van de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources ondertekend. De aanwijzing van het Nationaal Park DFW volgt uit de Nota Nationale Parken van 1975 die uitwerking geeft aan deze internationale resolutie.

De aanwijzing tot nationaal park verliep echter niet zonder slag of stoot. Met name op lokaal niveau was aanvankelijk veel verzet tegen de komst van het park. Toch ontstond gaandeweg voldoende overeenstemming tussen belanghebbenden om tot instelling over te gaan. We volgen met een analyse van de interpretatiekaders van de belangrijkste betrokkenen en de verschuivingen daarin, om deze toenadering te verklaren.

4.2 Analyse interpretatiekaders en mate van congruentie

Wisselende motieven en weinig congruentie

Een coalitie van LNV, Provincie Drenthe en de terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Drenths Landschap en Natuurmonumenten) is warm voorstander van een groot aaneengesloten natuurgebied waar beheer en inrichting van de verschillende grondeigenaren op elkaar zijn afgestemd, zij het op basis van uiteenlopende motieven. Voor het rijk staan de doelen van het nationale parken beleid voorop: intensivering natuurbeheer en natuurontwikkeling, stimuleren natuur en milieu-educatie en vormen van natuurgerichte recreatie en onderzoek. De terreinbeheerders zijn vooral uit op het herstel van grootschalige natuurlijke processen en de provincie hecht aan het realiseren van een toonaangevend nationaal park op haar grondgebied. Voor de realisatie van dit park wil de coalitie naast de bestaande bezittingen van de genoemde terreinbeheerders ook een paar ingesloten agrarische gebieden en het bos van de Stichting Maatschappij van Weldadigheid begrenzen als nationaal park.

De lokale boeren die zich verenigen tot actiegroep nee zijn echter tegen het park in welke vorm dan ook. Zij vrezen voor de toekomst van de bedrijven in en rondom het park en krijgen in deze fase steun van het Friese en Drentse gewestelijke landbouwschap. Ook de Maatschappij van Weldadigheid is tegen, zij vreest voor haar houtopbrengsten, wanneer de natuurfunctie van het bos wordt versterkt. De gemeenten zijn aanvankelijk ambivalent:

enerzijds verwelkomden zij de toename van de recreatieve waarde van het gebied door het park en het daaraan gekoppelde bezoekerscentrum, anderzijds hebben zij moeite met de dominante natuurstatus en de omvang van het beoogde gebied. Zij pleiten voor meer verweving binnen de grenzen van het park en willen niet dat aangrenzende dorpen geïsoleerd komen te liggen. Op deze wijze streven zij naar een balans tussen de landbouw als belangrijke economische drager van het gebied en versterking van de natuurwaarden voor de recreatieve functie.

Er is dus bij aanvang geen congruentie tussen de betrokken actoren en bestuurslagen. Nationale en provinciale overheden zetten in op realisatie van het park, inclusief de agrarische enclaves en het bosgebied van de Maatschappij van Weldadigheid, om zo vergaande natuurdoelen te bereiken. Lokaal vreest men de beperkingen op het huidige gebruik van de grond en de effecten op de leefbaarheid van het park.

Congruentie via vrijwillige compromissen – een mediator aan de slag

Dan gaat de Commissie Kleisterlee, belast met de uitvoering van het Nationale Parken-beleid, aan de slag. De commissie heeft vrijwilligheid hoog in het vaandel staan en onderzoekt in samenspraak met provincies, terreinbeheerders en gemeenten de haalbaarheid van een nationaal park. Dit leidt tot een compromisvoorstel waarin de enclaves een zogenaamde doelbegrenzing krijgen. Ze horen dan formeel nog niet bij het park, maar zo gauw ze verworven zijn binnen het Relatienota-beleid, komen ze er bij. Deze verwerving geschiedt op vrijwillige basis. Voor het overige worden landbouwgronden, maar ook recreatiebedrijven en bebouwing zoveel mogelijk buiten de begrenzing gehouden en ‘garandeert’ Kleisterlee dat zij geen effecten zullen ondervinden van het park.

Met dit compromis kunnen de aanvankelijke criticasters grotendeels leven. De georganiseerde landbouw schuift op van tegenstander naar voorstander onder voorwaarden, hetzelfde geldt voor de gemeenten. Een deel van de actiegroep nee gaat hierin mee (de voorzitter treedt later zelfs toe tot het overlegorgaan van het park) en de boeren in het park kiezen of eieren voor hun geld (laten zich snel uitkopen), of ze zetten hun verzet op individuele basis voort.

Ook met de Maatschappij van Weldadigheid komt de Commissie tot een compromis. De helft van de bezittingen van de Maatschappij valt binnen de grens, de andere er buiten. Zo wordt ook voorkomen dat het dorp Doldersum geïsoleerd komt te liggen. Ook worden er afspraken gemaakt over de tijd die het kost om tot een meer natuurlijk beheer te komen.

Er ontstaat zodoende meer congruentie. Van consensus is echter geen sprake. Daarvoor verschillen de probleemperecepties en beleidsambities van de betrokken actoren te zeer. Deze congruentie is deels te verklaren uit inhoudelijke verschuivingen in de interpretatiekaders van de belanghebbenden en deels uit strategische overwegingen. Zo blijft de gemeente Westerveld van mening dat verweving in het park een kans zou moeten krijgen, maar gaat zij op basis van strategische motieven (mogelijk mislopen nationaal park status en bezoekerscentrum) mee in de scheidingskoers. De georganiseerde landbouw verlaat het standpunt dat landbouwbedrijven in het park ontwikkelingskansen moeten houden in ruil voor handelingsvrijheid rondom het park en vrijwillige uitkoop. Ook de Maatschappij van Weldadigheid verandert na onder meer afspraken over de begrenzing haar geprefereerde oplossing. Onderliggende probleemperecepties en beleidsambities blijven grotendeels in tact.

4.3 Gevolgen congruentie

Wat is het effect van de bereikte congruentie? Genoemde actoren komen tot een gezamenlijk beheer- en inrichtingsplan. Hiermee verwerven zij de status van nationaal park. Het gezamenlijke belang van regionale overheden en grondeigenaren bestaat in deze beginfase vooral uit het binnenhalen van de LNV-subsidie voor nationale parken en het zekeren van het eigen belang. Het overkoepelende (LNV-)belang van afstemming van beheer en inrichting tussen grondeigenaren wordt weliswaar door alle betrokkenen met de mond beleden (zie plan), maar komt volgens sommige betrokkenen ook nu nog onvoldoende tot uitdrukking in gewijzigde reguliere praktijken. De landbouwvertegenwoordiger in het overlegorgaan vraagt zich zelfs serieus af wat hij te winnen heeft bij het overleg. Tussen terreinbeheerders en waterschap ontstaat rond concrete natuurontwikkelings- en waterprojecten echter wel echte samenwerking. Het beeld wisselt daarmee per fase in de besluitvorming en per actor of coalitie. Zo is er afwisselend sprake van samenwerking, coalitievorming én schimmenspel.

5 De Gelderse Poort

5.1 Issue en betrokkenen

De Gelderse Poort is een grensoverschrijdend gebied dat globaal ligt tussen de steden Arnhem, Nijmegen, Emmerich en Kleve. Eind jaren tachtig heeft de Nederlandse overheid het gebied aangewezen als een gebied waar natuur moet worden ontwikkeld. Het gebied wordt van groot belang geacht voor het ecologische herstel van het rivierengebied in Nederland. In 1991 is een visie op het ontwikkelen van het rivierengebied in Nederland opgesteld: de NURG (Nader Uitwerking Rivieren Gebied). Om die visie uit te werken zijn zeven projecten aangewezen. Eén van die projecten is de Gelderse Poort. Het streefbeeld voor de Gelderse Poort werd 'Kraanvogel' genoemd wat inhield een integrale, dijkoerschrijdende ruimtelijke vernieuwing gericht op natuurbehoud en natuurontwikkeling in grote aaneengesloten gradiënt rijke gebieden binnen- en buitendijks. Vele actoren hechtten van het begin van het project belang aan andere functies dan natuur namelijk ontgronding, waterbeheer, landbouw en recreatie.

Voor het uitwerken van de visie (het beleid) uit de NURG werd voor de Gelderse Poort een project gestart waarvan de provincie Gelderland de projectleider werd. De organisatie van het project bestond uit een projectgroep, een stuurgroep en een klankbordgroep. De stuurgroep bestond uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de ministeries van LNV, VROM, V&W en de provincie Gelderland. In mei 1996 is de stuurgroep aangevuld met vertegenwoordigers van de recreatieschappen, Staatsbosbeheer (SBB), de waterschappen, de gemeenten en de landinrichtingscommissie Ooijpolder en is van naam veranderd in begeleidingscommissie. De projectgroep bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers van de leden van de stuurgroep en was aansprakelijk voor de totale voortgang van het project. De klankbordgroep werd gevormd door het landbouwschap, ontgronders, natuur- en milieuorganisaties, vissers en jagers. Verder was binnen de provincie een provinciale werkgroep project Gelderse Poort ingesteld. Die had een ondersteunende en begeleidende functie en fungeerde daarnaast als afstemmingsoverleg.

Tevens is er ook een Duits-Nederlandse grensoverschrijdende stuurgroep. Het ministerie van LNV was in de projectgroep en in de stuurgroep vooral vertegenwoordigd door de directie Oost. Tijdens de uitvoeringsfase werden de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en SBB steeds meer bij het project betrokken. SBB was lid van de klankbordgroep en was agendalid van de projectgroep. Het ministerie van VROM was in de projectgroep vertegenwoordigd door de Rijksplanologische Dienst (RPD) en in de stuurgroep door de Inspecteur voor de Ruimtelijke Ordening Oost. Het ministerie van V&W werd in de stuurgroep en de projectgroep vertegenwoordigd door de directie Oost-Nederland van Rijkswaterstaat (RWS). De Dienst Ruimte, Economie en Welzijn van de provincie Gelderland is verantwoordelijk voor het project. De gedeputeerde Landelijk Gebied is de bestuurlijke eerstverantwoordelijke. Verder waren de gemeenten Rijnwaarden (vertegenwoordigde de gemeenten Zevenaar en Duiven) en Ubbergen lid van de klankbordgroep. De burgemeester van de gemeente Millingen aan de Rijn was voorzitter van de klankbordgroep.

5.2 Analyse interpretatiekaders en mate van congruentie

De belangrijkste zaken waarover de betrokkenen actoren zich in de eerste helft van de jaren negentig richtten, waren natuurontwikkeling, welk soort natuur diende te worden gerealiseerd

en draagvlak. Internationale afspraken zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn kwamen niet aan de orde. In het beleidsproces rond de Gelderse Poort speelden vier kwesties een belangrijke rol tijdens de gesprekken en onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de drie bestuurslagen rijk, provincie en gemeenten:

- Aan welk type natuur willen actoren de voorkeur geven?
- Hoe moet de natuur staan in relatie tot ander functies zoals ontgronding en waterbeheer (in het kader van veiligheid), landbouw en recreatie?
- Hoe moet de organisatie van het project (bijv. planning) en de daarbij te volgen procedures eruit zien? Wat moet de rol en de samenstelling zijn van officiële bijeenkomsten?
- Wat moet het doel van de grensoverschrijdende samenwerking zijn? En hoe moet deze samenwerking worden ingevuld?

De analyse in deze case is gericht op de eerste twee kwesties die hieronder worden behandeld.

Type natuur en botsende functies: langzaam verschuivende posities

Voor het ontwikkelen van natuur in het gebied was het ministerie van VROM voorstander van grootschalige dijkoverschrijdende natuur. Ook de provincie Gelderland en Rijkswaterstaat (RWS) waren daar voorstander van. Het uitgangspunt voor natuurontwikkeling van het ministerie van LNV is een zo natuurlijk mogelijk gedrag van de rivier. LNV, bijgestaan door het Wereld Natuur Fonds, is tegen de keuze van VROM, RWS en de provincie Gelderland. Bij aanvang was dus geen congruentie tussen de betrokken actoren en bestuurslagen. Vanaf medio 1993 ontstonden echter veranderingen in de interpretatiekaders van het ministerie van VROM, RWS en de provincie Gelderland. Dat kwam doordat LNV zijn plan voor de middellange termijn voor het ontwikkelen van een zo natuurlijk mogelijk gedrag van de rivier had uitgewerkt in een concreet voorstel waarin meer aandacht wordt besteed aan de bestaande natuurwaarden en een kleiner aantal hectare nieuwe natuur is voorzien. VROM sloot zich aan bij het voorstel van LNV omdat VROM daarin een mogelijkheid zag om binnen de stuurgroep tot overeenstemming te komen. VROM was van mening dat ze via het voorstel van LNV op de lange termijn toch haar streefbeeld voor het type natuur in het gebied gerealiseerd kan krijgen. VROM wilde voor zichzelf geen rol in gedetailleerde visievorming rond natuurontwikkeling, maar vond vooral een gezamenlijk natuurbeeld van belang en sloot zich daarbij aan bij het voorstel van LNV. RWS veranderde ook op voorwaarde dat de natuurontwikkelingsprojecten geen invloed zouden hebben op de waterstand. En de provincie Gelderland veranderde van natuurbeeld doordat mogelijkheden voor het meekoppelen van andere vormen van ruimtegebruik (voornamelijk landbouw) optimaal zouden kunnen worden benut.

Binnen de stuurgroep en de projectgroep waren regelmatig interacties tussen LNV, VROM, RWS en de provincie Gelderland. Door de intensieve interacties kon het discussiepunt worden beslecht, mede door de inzet van juridische en financiële middelen van V&W en RWS. Natuurontwikkeling binnen de dijken werd steeds minder van belang. Binnendijkse natuurontwikkeling was zelfs strijdig met de functie van drinkwaterwinning op de stuwwal bij Nijmegen. Voor natuurontwikkeling in het gebied is het namelijk nodig dat de drinkwaterwinning stopt, maar dat kon niet. Dus was binnendijkse natuurontwikkeling niet mogelijk. Met het voorstel van LNV kunnen de verschillende gewenste doelstellingen van elke betrokkenen worden gerealiseerd. Er ontstaat meer congruentie. Mogelijke oorzaken van de ontstane congruentie zijn de intensiteit van de interactie en de wederzijdse afhankelijkheid: het inzicht in elkaars argumenten en de behoefte aan een gezamenlijke aanpak nam met de contacten toe. Hierbij spelen strategische overwegingen een rol. De rijksoverheid dan wel de provincie Gelderland kunnen niet op hun eigen houtje hun doelen bereiken. Men is afhankelijk

van anderen. Daarnaast speelt mogelijk ruil een belangrijke rol. Bij de uitwerking en ontwikkeling van het beleid voor de Gelderse Poort gaat het namelijk om meerdere kwesties met vele partijen met vele belangen. De ene keer geeft een ambtenaar van een ministerie iets weg, en bij een andere kwestie krijgt hij de volgende keer weer wat terug (wisselgeld).

Natuur in relatie tot ontgronding en waterbeheer

Voor het ontwikkelen van natuur in relatie tot ontgronding en waterbeheer in het gebied was de startgedachte voor de drie ministeries (LNV, VROM, V&W), de provincie, het WNF en de ontgronders dat kleiwinning een mogelijkheid was om (extra) natuur te ontwikkelen: natuur kan worden gerealiseerd door ontgronding. Door de problemen met hoogwater in 1993 en 1995 verschoven de probleemdefinitie en beleidsambitie van het ministerie van VROM en RWS enigszins naar meer nadruk op veiligheid doordat zij hoogwater willen bestrijden. RWS wilde dat de waterstand werd verlaagd in het gebied: er moest meer open en diep water komen. VROM en RWS wilden dat de afvoercapaciteit van de rivier werd vergroot door verbreding en verlaging van het winterbed in combinatie met natuurontwikkeling. Natuurontwikkeling kon dan meeliften met het waterbeheer. Het ministerie van LNV, de provincie en het Wereld Natuur Fonds veranderden niet van probleemdefinitie omdat zij van mening waren dat de verschuiving in het interpretatiekader van VROM en RWS weinig gevolgen zou hebben voor de doelen en omdat het volgens LNV nog enige jaren zou duren voordat meer duidelijkheid kwam over die verschuiving naar meer nadruk op veiligheid. RWS wilde dat deelprojecten in de Gelderse Poort verlagend voor de waterstand waren. Op rijksniveau waren LNV, VROM en RWS het eens over het realiseren van veilige riviernatuur waarbij de afvoercapaciteit van de rivier moest toenemen. Interacties tussen deze drie departementen in Den Haag vonden plaats los van het overleg over de Gelderse Poort.

In 1998 werd het deelproject Rijnwaardensche Uiterwaarden uitgevoerd waarvan RWS projectleider was. Tijdens overleg in de projectgroep van dat project werden eind 1998 de provincie, LNV, VROM, RWS en de gemeente Rijnwaarden het eens over een nieuw voorstel. Daarin werd voorgesteld de bestaande waarden te behouden (i.p.v. de geplande natuurontwikkeling voor een aantal gebieden) in combinatie met verlaging van de uiterwaarden door ontgronden. Hierdoor nam de afvoercapaciteit van de rivier toe. En dat zou positief worden ontvangen door ontgronders. Omdat VROM en RWS er verschillende beleidsambities op na houden in vergelijking met LNV en provincie Gelderland, en LNV, de provincie en het WNF niet veranderen van probleemdefinitie is hier vooral sprake van congruentie.

5.3 Gevolgen congruentie

Het effect van de bereikte congruentie tussen de bestuurslagen is dat de betrokkenen het overeengekomen na te streven type natuur in het gebied De Gelderse Poort steunen. Dat kan een positieve uitwerking hebben op het vervolg van de uitvoering. Bij de besluitvorming rond de natuurontwikkeling in relatie tot ontgronding en waterbeheer in het gebied spelen de juridische en financiële middelen van het ministerie van V&W en RWS duidelijk een dominante rol. De voortgang van de samenwerking is daarvan mede afhankelijk.

6 Congruentie beschouwd

6.1 Inleiding

Doel van deze studie is om inzichtelijk te maken hoe de beleidsvoering op verschillende bestuursniveaus elkaar versterkt dan wel tegenwerkt. We hebben de vraag afgebakend tot de rol van congruentie. We zien congruentie als een typering van de verhouding tussen de actoren voortkomend uit zinnige betekenisverlening. 'Zinnige betekenisverlening' is niet alleen een product van overlappende interpretatiekaders maar ook een gevolg van strategische inschattingen van actoren van de context van hun handelen en hun interactie. De hoofdhypothese is dat congruentie tussen bestuurslagen en betrokken actoren in het natuurbeleidsveld een belangrijke bijdrage levert aan gemeenschappelijk handelen. Consensus is lang niet altijd nodig. De verwachting is verder dat er meer congruentie is naarmate bestuurslagen afhankelijkheid van elkaar erkennen en leerprocessen tot stand komen. Dit inzicht zal waarschijnlijk in wisselende mate aanwezig zijn. Drie cases zijn onderzocht: de Groene Long, het Drents-Friese Wold en de Gelderse Poort. De opbouw van dit hoofdstuk volgt de opzet van de onderzoeksvragen.

- In hoeverre en op welke wijze ontstaat in het natuurbeleidsveld congruentie tussen betrokken bestuurslagen? (6.2)
- Wat zijn de gevolgen van de geconstateerde mate van congruentie voor de interactie tussen bestuurslagen? (6.3)
- Wat is de betekenis van congruentie voor 'goed' beleid? (6.4)

Een kanttekening vooraf is dat de gemaakte methodische en conceptuele keuzes beperkingen opleggen aan het onderzoek. De keuze voor secundaire analyse van bestaande casestudies beïnvloedt de kwaliteit van de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen negatief omdat het casemateriaal al door een 'selectie' is gegaan. Om de beperkingen van het casemateriaal voor een deel op te vangen is in dit laatste hoofdstuk gekeken naar additioneel onderzoek. Maar ook de conceptuele keuzes zorgen ook voor een bepaald 'stramien'. Door de nadruk op strategische en niet structurele congruentie is de invloed van 'passendheid' van regels, hulpbronnen en discoursen op gemeenschappelijk handelen onderbelicht.

We ronden het hoofdstuk af met een paar discussiepunten (6.5).

6.2 Mate en ontstaan van congruentie in de beleidspraktijk

Mate van congruentie in de gebieden

De bevinding uit de cases is dat congruentie ten grondslag ligt aan coalitievorming. Het rijk, de provincie maar ook andere actoren samen handelen zonder inhoudelijk helemaal eens te zijn. Voor gemeenschappelijk handelen, binnen de onderzochte, relatief veelzijdige gebiedsprocessen, is consensus dus niet noodzakelijk.

De *Groene Long/Laag Holland i.o.* is een gebiedsgericht project in Noord-Holland Midden gericht op het bewaren van het open landschap tussen Amsterdam, Zaanstad, Alkmaar en Hoorn. Het project is bevat vele aspecten van natuurbeleid, maar ook andere zaken, zoals landbouw, recreatie en water. De Groene Long kwam tot stand als gevolg van een vooral door de provincie ervaren noodzaak tot gebiedsgericht samenwerking. Als gevolg van de vele, onsamenhangende en versnipperde ambities, doelen, gebiedsindelingen, beleidscategorieën

en instrumenten was het gebied in een impasse geraakt. De provincie vond de situatie onwerkbaar. Door deze bestuurlijke drukte was de ontwikkeling in het gebied rond het formuleren en uitvoeren van meer integrale projecten tot 'stilstand' gebracht. Alleen intensieve samenwerking kon als oplossing dienen, en daarvoor moesten er knopen doorgemaakt worden. In het begin is er geen congruentie over wat men inhoudelijk wil bereiken. Er is wel congruentie over hoe men met elkaar verder wil (gebiedsprogramma). Vervolgens is er ook congruentie gekomen over de aanpak (organisatie, programma, projectstructuur). De laatste twee jaren heeft ook professionalisering plaatsgevonden en heeft men leren omgaan met gefragmenteerd beleid. Op dit moment is sprake van goede vertrouwensrelaties in het gebied. Over grote delen van het programma is nu zelfs consensus ontstaan.

Bij de oprichting van nationaal park het *Drents-Friese Wold* staan natuurorganisaties, provincie en rijk aan de ene kant en boeren en bewoners aan de andere recht tegenover elkaar. De zogenaamde Commissie Kleisterlee functioneert als mediator en komt met een compromis waarin de gevestigde belangen zich kunnen vinden, waardoor congruentie ontstaat. De meeste actoren schuiven op van tegenstanders naar voorwaardelijke voorstanders, inclusief de georganiseerde landbouw, gemeenten, actiegroep nee, Maatschappij van Weldadigheid. Deze actoren komen tot een gezamenlijk beheer- en inrichtingplan. De onderliggende probleempercepties en ambities blijven echter onveranderd. In het Drents-Friese Wold valt op dat zelfs een coalitie van LNV, provincie en terreinbeherende organisaties, die een warme voorkeur delen voor een groot aaneengesloten natuurgebied, weinig kan en wil afdwingen. Het rijk wil bijvoorbeeld niet verder zonder lokaal draagvlak. Het ontbreekt het rijk dan ook aan middelen om het plan als een top-down exercitie uit te voeren.

De *Gelderse Poort* is een van zeven projecten in het NURG van 1991. Het project hield een integrale, dijkoverschrijdende ruimtelijke vernieuwing in, gericht op natuurbehoud en natuurontwikkeling in grote aaneengesloten gebieden binnen- en buitendijks. Vele actoren hechten in het begin echter aan andere functies dan natuur: waterbeheer, ontgronding, landbouw en recreatie. De posities verschuiven langzaam naar elkaar op basis van toenemende concretisering van preferenties en plannen. In de stuurgroep ontstaat een interactieproces waarin de bruikbaarheid van allerlei voorstellen rond welke typen natuur en de relatie met vooral watervraagstukken aan de orde komen. De ambitie van LNV en het Natuur Fonds om een zo natuurlijk mogelijk gedrag van de rivier te realiseren, kan niet op steun van VROM, RWS en de provincie Gelderland rekenen. Daar komt verandering in als LNV zijn plan voor de middellange termijn uitwerkt, waarin rekening is gehouden met het belang van de waterstand en een bescheidener hectareclaim is opgenomen. Langzamerhand komt via de verdere planvorming zicht op reële mogelijkheden en onmogelijkheden. Zo worden de wensen voor binnendijkse natuurontwikkeling steeds nadrukkelijker geconfronteerd met beperkingen als gevolg van de drinkwatervoorziening. De rijkspartijen zijn het eens over het realiseren van veilige riviernatuur, waarbij de afvoercapaciteit van de rivier moet toenemen. Een deel van de natuurplannen gaan niet door, er wordt ingezet op de bestaande waarden, in combinatie met verlaging van de uiterwaarden door ontgronding. Er is geen sprake van consensus, maar er is wel congruentie. De ambities verschillen maar de rijkspartijen en de provincie beseffen dat ze afzonderlijk niet ver komen. De gezamenlijke inspanning leidt ook tot meer inzicht in wat mogelijk en onmogelijk is.

Factoren voor ontstaan congruentie

Uit het casusmateriaal blijkt dat er verschillende factoren bijdragen aan het ontstaan van congruentie. Een minimumvoorwaarde is dat er goede overlegstructuren zijn waarin betrokken partijen frequent met elkaar interacteren. We zien in de drie cases dat deze in elk gebied op verschillende manieren tot stand komen afhankelijk van de specifieke problematiek. Het koppelen van issues draagt verder bij aan congruentie. Doordat natuurvraagstukken belanden

in bredere gebiedsprocessen ontstaan mogelijkheden voor koppelingen, uitruil en “win-win”oplossingen. Het betekent niet dat er geen verschillen in preferenties blijven.

Met name de ervaringen in de Groene Long zijn aanleiding te veronderstellen dat facilitering van overleg en het zoeken naar koppelingen op langere termijn niet voldoende zijn voor blijvende samenwerking. Hiervoor is het waarschijnlijk nodig dat interpretatiekaders van betrokkenen naar elkaar toegroeien en consensus tot stand komt. In de Groene Long is een leerproces op gang gekomen waarin men niet alleen heeft leren omgaan met de gefragmenteerde wereld van beleid, maar ook met elkaar. Competenties zijn opgebouwd rond het omgaan met elkaar en beleid. Dit heeft positieve effecten gehad op de onderlinge vertrouwensrelatie en de samenwerking op langere termijn.

6.3 Gevolgen voor de interactie tussen de bestuurslagen

Gevolgen voor de interactie uit de cases

Het gevolg in Noord-Holland Midden was een in 2002 ontstane gebiedsprogramma De Groene Long waar rijk, provincie, gemeenten, hoogheemraadschap, en partijen als Natuurmonumenten, Noord-Hollands Landschap, Milieufederatie, ANWB, Kamer van Koophandel, WLTO, agrarische natuurverenigingen, elkaar konden vinden. Met de komst van de Groene Long begint het wantrouwen en de verlamde relaties te verminderen. Er ontstaat een samenwerking die gebaseerd is op het besef dat men elkaar nodig heeft. Vervolgens leidt de samenwerking ook tot betere verhoudingen tussen de bestuurslagen. Vanaf 2006 gaat de Groene Long op in de Stichting Nationaal Landschap Laag Holland, en de samenwerking wordt hiermee geïntensiveerd.

In de Gelderse Poort was het gevolg dat de provincie Gelderland, LNV, VROM, RWS, gemeenten (Rijnwaarden, Zevenaar, Duiven, Ubbergen, Milligen aan de Rijn), recreatieschappen, waterschappen, landbouwschap, ontgronders, natuur- en milieuorganisaties (zoals Wereld Natuur Fonds), vissers en jagers overeenstemming bereiken over welke type natuur er in De Gelderse Poort moet komen. We zagen hoe interacties zowel binnen de stuurgroep als tussen de ministeries onderling tot het beslechten van het discussiepunt natuur leidde. De preferenties veranderden als gevolg van de interactie, maar niet de dieperliggende ambities. Er ontstond wel een zekere samenwerking, waar de voortgang deels afhankelijk werd van de inzet van juridische en financiële middelen van Verkeer en Waterstaat.

In de Drents-Friese Wold was het gevolg dat LNV, provincie Drenthe, gemeenten, terreinbeheerende organisaties (SBB, Drenths Landschap en Natuurmonumenten), lokale boeren (actiegroep nee), Stichting Maatschappij van Weldadigheid en het Friese en Drentse gewestelijke landbouwschap tot een gezamenlijk beheer- en inrichtingsplan. We zagen hoe een mediator (Commissie Kleisterlee) congruentie stimuleerde. Dat leidde tot het oprichten van een nationaal park. Van consensus is geen sprake, het overkoepelende LNV-belang van afstemming van beheer en inrichting tussen grondeigenaren wordt door sommigen vooral met de mond beleden, om de LNV-subsidie binnen te halen. De landbouwvertegenwoordiger vraagt zich zelfs af wat hij te winnen heeft. Echte samenwerking ontstaat wel tussen terreinbeheerders en waterschap (concrete natuurontwikkelings- en waterprojecten). Zo ontstaat zowel samenwerking, coalitievorming als een schimmenspel.

Brede inpassingvraagstukken vragen veel van beleid en beleidsmakers

De cases laten zien dat de inpassingsproblematiek op gebiedsniveau ‘meervragenprocessen’ zijn waar de actoren afzonderlijk weinig afdwingen. Vaak komen actoren er daardoor zelf niet uit. Er duiken ad-hoc oplossingen op voor de problemen: een stuurgroep, een mediator, een

gebiedscommissie. Het lijkt erop dat de bestuurslagen zelf niet in staat zijn om dit soort vraagstukken aan te pakken. We kunnen ons niet geheel onttrekken van de indruk dat brede inpassingvraagstukken te veel vraagt van de traditionele relaties tussen de bestuurslagen. Dit zijn relaties vaak gekenmerkt door vastomlijnde beleidskaders uitgeschreven in nota's op zowel rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau, met regulier overleg over voortgang en het stellen van prioriteiten. In de cases zien we dat dit niet genoeg is voor de voortgang op gebiedsniveau. De oplossing lijkt niet te liggen in het verhogen van de capaciteit ingezet op dialoog rond het maken van een beleidsnota. Het gaat waarschijnlijk om meer dan eenvoudige capaciteitsvragen: de inpassingsvraagstukken lijken een intensieve dialoog per gebied en per fase van gebiedsontwikkeling te vragen. Opvallend is dat de partijen kennelijk bereid zijn om met 'mediators' verder te gaan. Hieruit volgt ook vaak een zekere afstemming van gedrag of krachtenbundeling. Afstemming en krachtenbundeling ontstaat vooral door strategische motieven, en niet door overlappende interpretatiekaders. De gevolgen lijken afhankelijk te zijn van een deelname uit zowel verschillende overheidsniveaus (rijk, provincie, gemeenten) als van een breed deelname uit de gebieden zelf.

6.4 Congruentie en 'goed beleid'

Pragmatische oplossingen en doorgaande besluitvorming

We menen voldoende argumenten te hebben gevonden voor de stelling dat 'goed beleid' samenhangt met congruentie tussen betrokken actoren. Strategische congruentie kan zijn gebaseerd op overlappende interpretatiekaders, maar ook op de strategische inschattingen van actoren over de winst van meedoen. Door de congruentie komen actoren tot pragmatische oplossingen. Oorspronkelijke beleidsdoelen worden hiermee misschien niet bereikt maar er gebeurt tenminste iets: impasses worden doorbroken (Groene Long) of compromissen komen tot stand, waardoor beleid kan worden uitgevoerd (Drents-Friese Wold). Bovendien kunnen sociale leerprocessen ontstaan die een meerwaarde hebben voor toekomstige besluitvormingssituaties.

Is de zoektocht naar consensus een rem op beleid?

Het gaat misschien te ver om op het beperkte casemateriaal steun te claimen voor de stelling dat de waarde van congruentie nog onderbelicht en onderschat is, terwijl het bereiken van consensus overbelicht en overschat is. We hebben wel gezien dat veel nadruk op consensus voor eigen doelen en ambities tot barrières en impasses kunnen leiden. Aanvullend materiaal uit de vakliteratuur neigt ook de stelling te ondersteunen. Levelink en Nijhof (2004:147) observeerden bijvoorbeeld dat de overheid de neiging heeft om uit een beperkte overlegronde een soort consensus te slepen. Die is echter wankel. Voor een gebiedsproces is dit een kwetsbaar uitgangspunt. Sterker nog, een op wankel basis afgedwongen 'consensus' kan als een gordijn tussen ambitie en praktijk komen te staan. Vooral als het verschil tussen deze twee op normatief wijze als een 'implementatiegat' wordt gezien. Hierdoor wordt de zoektocht naar consensus eerder een rem op een gezonde beleidsontwikkeling dan een bron voor inspiratie en resultaatgerichtheid. Waarschijnlijk wordt dit eerder een probleem naarmate de preferenties sterk in een bepaalde oplossingsrichting gezocht wordt, met weinig ruimte voor maatwerk. Diversiteit wordt dan snel gezien als een obstakel voor doelbereiking, met te veel afwijkende wensen en te veel ruis. De grote diversiteit wordt als een ongewenste versnippering gezien. 'Verschil in perspectief' kan 'botsende belangen' worden en dit kan leiden tot slopende impasses. Een gevoel van evenwichtige spreiding van geld en aandacht over het gebied kan haast niet ontstaan omdat alle inpassingvarianten zullen afwijken van het gewenste doel, in het perspectief van de consensuszoekers.

Goed beleid en eenheid in beleid?

Het streven naar eenheid in beleid is leidend beginsel in de Nederlandse bestuurspraktijk. Hier trekken we de conclusie dat eenheid in beleid in een governance-omgeving vooral 'eenheid in verscheidenheid' betreft, en niet 'eenheid door eenheid'. Bij dit laatste zoekt men consistentie via een organisatorische eenheid met samenhangende bevoegdheden over een afgebakend werkterrein. Congruentie uit strategische motieven zal ook eerder hand in hand gaan met een polycentrische benadering dan een monocentrisch opvatting. 'Goed beleid' lijkt dus te kunnen profiteren van een op congruentie gebouwde strategie, omdat veelzijdigheid en interdependentie uitgangspunten zijn. Eenheid in verscheidenheid doet wellicht ook meer recht aan de behoefte aan meer maatschappelijk alliantie- en draagvlakvorming, zoals de ontwikkelingsgerichte beleidslijn voor staat. Overigens is de dichotomie 'eenheid in verscheidenheid' en 'eenheid door eenheid' in de praktijk niet zo helder te zien. Voor analytisch gebruik is het wel nuttig.

6.5 Congruentie en beleid: een blik vooruit

Meer gemeenschappelijk handelen nodig?

Natuurbeleid realiseren via brede gebiedsgerichte processen vraagt meer aandacht voor de manier waarop men met elkaar omgaat. Het gaat om de kwaliteit van de relaties, en niet alleen om 'informatie'. Beleid dient dan meer 'ontwikkelingsgericht' te worden. Dat betekent niet minder ambitie tonen, maar dat de ambitie ook gericht wordt op de actoren en hun relaties. Bewustwording rond congruentie kan dan wellicht meer bescheidenheid in het beleidsproces brengen, doordat pretenties getemperd worden. Belangrijk is dan het faciliteren van gezamenlijke leerprocessen in netwerkverbanden.

Bestuurslagen hebben de neiging om vooral op eigen inhoudelijk onderwerp en op het eigen bestuurlijk niveau bezig te zijn (Selnes, 2003). Op die punten zijn betrokkenen erg bekwaam en gedreven. Het rijk is bijvoorbeeld sterk gericht op andere departementen, en niet zozeer de interactie tussen bestuurslagen. Typerend vinden wij de zwaar bevochten nota-afspraken die uitmonden in rijksbeleid in de vorm van programma's van eisen. Op papier lijken de nota's stevig, maar als tekstuele interventies verstenen ze in contact met de praktijk snel tot een onwerkbaar kluwen. Op dit moment lijkt er wat beweging te zijn, bijvoorbeeld bij de vorming van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG is vanaf 2007 juist een mechanisme om de relatie tussen de bestuurslagen te verbeteren. In de Contourennotitie ILG van 1 november 2004 wordt expliciet vastgesteld dat het ILG nodig is door de 'beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen, de complexe en bureaucratische procedures en de afstand tussen overheid en gebiedsactoren' (blz. 7). Meer samenwerking wordt beschouwd als cruciaal voor het slagen. Het gaat zelfs om een omvangrijke systeemverandering (ibid.).

Bruggen bouwen tussen de bestuurslagen als oriëntatiepunt voor het handelen?

De actoren en hun preferenties komen binnen de gebiedsprocessen, waar we het hier over hebben, vaak in transformatieprocessen terecht. Daarbij worden Interpretatieverschillen over wat wel of niet mogelijk is, wel of niet wenselijk is en wel of niet aanwezig is, met elkaar geconfronteerd. Het leren omgaan met dit soort veranderingsprocessen lijkt een van de belangrijkste gevolgen te zijn voor het handelen van beleidsmedewerkers. Eenvoudig is dat niet, want het zijn processen die ook gevoed worden door spraakverwarring en hardnekkige 'mythevorming'. Het casusmateriaal suggereert dat er pas verbetering in de relaties komen als er bewust wordt gezocht naar bruggen tussen de niveaus en de vraagstukken. De aandacht gaat steeds meer uit naar gezamenlijke leerprocessen als basis voor beleid. De vraag is of ambtenaren meer gericht zullen worden op het bouwen van bruggen tussen actoren en vraagstukken? De ambitie in het ILG is in ieder geval helder.

Literatuur

- Arts, B., Bruns, M., Leroy, P., Liefferink, D. & Tatenhove, J. van (2001). *Biologisch Groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*. Nijmegen: KUN.
- Boonstra, F. (2004) *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Dissertatie KUN. Assen: Van Gorcum.
- Dienst Landelijk Gebied (2004), *brief aan IPO Advies DLG over de uitvoerbaarheid van de programmering (UC's) van rijk en provincies voor 2005-2006*, DLG CS/2005/26000, 14 april 2005.
- Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen Ministerie LNV, Ministerie VROM, Ministerie Verkeer en Waterstaat (2004), *Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*, werkdocument versie 1 november 2004.
- Fischer, F. (1980) *Politics, values and public policy: the problem of methodology*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Godfroij, A.J.A. (1989). Netwerken van organisaties. In: Van de Bunt & Nijkerk (red.), *Handboek organisatie*, afl. 23 (pp. 1-34). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Graaf, H. Van de en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1996.
- Grin, J. & Graaf, H. van der (1994). Handelingstheorieën en beïnvloeding in netwerken: Ongelijksoortige rationaliteiten en congruente betekenissen. In: *Beleidswetenschap*, (4), 349-366.
- Grin, J. & Graaf, H. van der (1996a). Implementation as communicative action. An interpretive understanding of interactions between policy actors and target groups. In: *Policy Sciences*, 29, 291-319.
- Grin, J. & Graaf, H. van der (1996b). Technology Assessment as Learning. *Science, Technology, & Human Values*, 21(1), 72-99.
- Hajer, Maarten A. and Hendrik Wagenaar (eds), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, 2003.
- Hupe, P. & Hill, M. Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen. In: *Beleidswetenschap*, (1), 62-85.
- Kuindersma, W. (red) (2002) *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen: Natuurplanbureau.

- Leroy, P., Tatenhove, J. van & Arts, B. (2001). Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid. In: *Beleidswetenschap*, (3), 209-234.
- Levelink, Paul en Peter Nijhof, Markt voor natuur, in Overbeek, Greet en Susanne Lijmbach (red), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*, Wageningen Academic Publishers, pp 143-165, 2004.
- Lukassen, U.J.B. (1999), *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid. Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*. Dissertatie KUN.
- Mastop, J.M. & Van Damme, L. (1997) Integratie als opgave. In: RMNO, *Ruimtelijk milieu of milieu-ordening, kansen voor vergaande samenwerking*, 5 essays.
- Mayntz, R. (1983). Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung. In: R. Mayntz (Ed.), *Implementation politischer Programme II*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. In: *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 2-12.
- Mazey, S. & Richardson, J. (1996). EU policy making. A garbage can or an anticipatory and consensual policy style? In: Y. Meny, P. Muller & J.-L. Quermonne (red.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies* (pp. 41-58). London/New York: Routledge.
- Meeuwissen, Geert (projectleider) en Dries van der Eerden (2^e projectleider) (22 januari 2004), Plan van aanpak. *Van Taskforce naar Nationaal Landschap. "...goud in handen..."*.
- Ministerie van LNV en VROM, (2005) *Projectplan Nationale Landschappen*.
- Ministerie van VROM e.a. (2004), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag.
- Nationaal Landschap i.o. en Programmabureau De Groene Long (2005), *Gezamenlijk Programma & Begroting*.
- Nooteboom, Bart (2002), *Vertrouwen*, Academic Service, Schoonhoven/Den Haag.
- O'Toole, L.J. (1990). Contingentie van beleid en organisatorische arrangementen. In: J.A.M. Hufen & A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking* (pp. 121-135). 's Gravenhage: VUGA.
- Overbeek, Greet en Susanne Lijmbach (redactie) (2004), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*, Wageningen Academic Publishers, LEI Wageningen UR.
- Pestman, P. & Tatenhove, J. van (1998). Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. In: *Beleidswetenschap*, (3), 254-272.
- Pierre, J. (red.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Programmabureau De Groene Long (2004), *Opereren in een kwetsbaar landschap*, Jaarverslag.

- Programmabureau De Groene Long (2003, 2004, 2005), *Groene Long Magazine*, diverse nieuwsbrieven.
- Programmabureau De Groene Long (2004), *Een prima basis voor een nationaal landschap. De Groene Long halverwege.....*
- Programmabureau De Groene Long (november 2004), *verslag regiobijeenkomst De GroeneLong*.
- Programmabureau De Groene Long, Directeur Gideon Ravestijn (28 april 2004), *Visiedocument*.
- Provincie Noord-Holland (maart 2005), *Realisatie Provinciaal Ecologische Hoofdstructuur 2004 en 2005*.
- Provincie Noord-Holland, afdeling WNLO, Ben Schoon, notitie (april 2005), *Natuurbalans 2004 en de natuur in Noord-Holland*.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understandig Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sabatier, P.A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. An advocacy coalition framework. In: *Knowledge*, (8), 649-692.
- Selnes, T.A. (2003), LNV-effectief op gebiedsniveau? Hoofdrapport van het project 'LNV effectief op gebiedsniveau', LEI-rapport 6.03.10, Den Haag.
- Smits, J. (1995). *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant* (Dissertatie KUB), Amsterdam: Thesis Publishers.
- Tatenhove, J. van (2001). De meervoudige groene ruimte. In: H. de Haan, T. Mol & G. Spaargaren (red.), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid. Opstellen aangeboden aan A.T.J. Nooij ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar van Wageningen Universiteit* (pp. 98-113). Wageningen.
- Zouwen, M. van der & Tatenhove, J.P.M. van (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Wageningen: Natuurplanbureau.

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf september 2005

WOt-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (voorheen Natuurplanbureau), Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44
F 0317 – 42 49 88
E info.wnm@wur.nl

WOt-rapporten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2005

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem*
Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den*
Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen*
Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen,*
Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I.*
Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda*
Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma*
Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong*
Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg*
Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H.Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling)*
Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt*
Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

