



Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

---

# Vermaatschappelijking van natuurbeleid

Een verkennend onderzoek bij drie provincies

| WOt-technical report 42

D.A. Kamphorst, T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen



**WAGENINGENUR**  
*For quality of life*

---



---

## **Vermaatschappelijking van natuurbeleid**

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Wot-technical reports bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Wot-technical report 42 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen

---

# Vermaatschappelijking van natuurbeleid

Een verkennend onderzoek bij drie provincies

D.A. Kamphorst, T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen

**WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR**

Wageningen, september 2015

---

WOT-technical report 42

ISSN 2352-2739

---

## Referaat

Kamphorst, D.A., T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen (2015). *Vermaatschappelijking van natuurbeleid; Een verkennend onderzoek bij drie provincies*. Wageningen, WOT Natuur & Milieu Wageningen UR. WOT-technical report 42. 44 blz.; 2 fig.; 47 ref.; 1 bijl.

In dit onderzoek is in drie provincies (Gelderland, Overijssel en Limburg) verkend welke strategieën deze provincies ontwikkelen om het natuurbeleid na de decentralisatie te vermaatschappelijken. Vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid is een thema in de drie provincies, terwijl ze tegelijkertijd hun beleidsinspanningen willen toelagen op de internationale verplichtingen in het natuurbeleid. Het blijkt dat provincies vooral in de internationale natuur veel verwachten van de samenleving en maatschappelijke partners, met name van professionele maatschappelijke organisaties die de provincie werk uit handen kunnen nemen. De manier waarop de provincies deze partners benaderen en met hen samenwerken verschilt. Een andere groep maatschappelijke actoren die provincies uitnodigen om groen te ontwikkelen, zijn ondernemers in het buitengebied, veelal buiten het Natuurnetwerk Nederland. Provincies ondersteunen ook groene burgerinitiatieven, maar burgerinitiatief en betrokkenheid van burgers bij besluitvorming over Natura 2000-gebieden lijken niet te zijn toegenomen.

*Trefwoorden:* vermaatschappelijking, natuurbeleid, provincies.

## Abstract

Kamphorst, D.A., T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen (2015). *Socialising nature policy; An exploratory study in three provinces*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu) Wageningen UR. WOT-technical report 42. 44 pp.; 2 fig.; 47 ref.; 1 app.

This study investigated the strategies being pursued by three provinces in the Netherlands (Gelderland, Overijssel and Limburg) to socialise nature policy following its decentralisation. Getting people and businesses more involved is a theme in all three provinces, but at the same time they want to concentrate on their international obligations. It seems the provinces expect civil society to do much towards achieving the objectives for habitats and species of international importance, especially the professional organisations that can take some of the work off their hands. However, the provinces differ in the way they approach these organisations and work with them. Another group of social actors the provinces are inviting to create and manage green space, mostly outside the National Ecological Network, are entrepreneurs and business in rural areas. The provinces also support green citizens' initiatives, but citizens' initiatives and public involvement in decision-making on Natura 2000 sites do not appear to have increased.

*Keywords:* socialisation, nature policy, provinces.

## ©2015 Alterra Wageningen UR

Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

## LEI Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag  
Tel: (070) 335 83 30; e-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

---

De reeks WOT-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via [www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu).

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd 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

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Summary</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding	11
1.2 Actief burgerschap in de doe-maatschappij	11
1.3 Vermaatschappelijking van natuurbeleid	13
1.4 Afbakening	14
1.5 Doel- en vraagstelling	15
1.6 Methode	15
1.7 Leeswijzer	15
<b>2 Conceptueel kader</b>	<b>17</b>
2.1 Introductie	17
2.2 Concepten	17
2.2.1 Discoursen	17
2.2.2 Beleidsstrategieën	17
<b>3 Samenwerken met maatschappelijke partners in Overijssel</b>	<b>21</b>
3.1 Introductie	21
3.2 Ontwikkelingen maatschappelijke betrokkenheid	21
3.3 Discoursen en beleidsstrategie	22
3.3.1 Discoursen	22
3.3.2 Beleidsstrategie	23
3.4 Concluderend	24
<b>4 Initiatief bij de Gelderse samenleving</b>	<b>25</b>
4.1 Introductie	25
4.2 Ontwikkelingen maatschappelijke betrokkenheid	25
4.3 Discoursen en beleidsstrategie	26
4.3.1 Discoursen	26
4.3.2 Beleidsstrategie	27
4.4 Concluderend	28
<b>5 Maatschappelijk eigenaarschap in Limburg</b>	<b>29</b>
5.2 Ontwikkelingen maatschappelijke betrokkenheid	29
5.3 Discoursen en beleidsstrategie	31
5.3.1 Discoursen	31
5.3.2 Beleidsstrategie	31
5.4 Concluderend	32
<b>6 Conclusies en discussie</b>	<b>33</b>
6.1 Inleiding	33
6.2 Discours	33
6.3 Strategieën	34
6.4 Discussie	34
<b>Literatuur</b>	<b>37</b>
<b>Verantwoording</b>	<b>39</b>
Bijlage 1 Respondenten interviews	41

---



---

# Samenvatting

## Aanleiding

Dit rapport is een verslag van een verkennend onderzoek naar vermaatschappelijking in het natuurbeleid, dat werd uitgevoerd in 2013 tot voorjaar 2014, in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De aanleiding voor het onderzoek is het streven van overheden naar meer maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid, terwijl tegelijkertijd overheden hun inspanningen sterker in willen zetten op de internationale verplichtingen die gelden in het natuurbeleid, bijvoorbeeld om de doelen in de Natura 2000-gebieden te realiseren voor de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. PBL heeft Alterra Wageningen UR via de WOT Natuur & Milieu gevraagd te verkennen welke beleidsstrategieën provincies ontwikkelen om het natuurbeleid te vermaatschappelijken en wilde weten hoe provincies omgaan met mogelijke spanningen tussen internationalisering en vermaatschappelijking in het natuurbeleid. Vanwege de recente decentralisatie van het rijk naar provincies, is in dit onderzoek verkend hoe drie provincies (Overijssel, Gelderland en Limburg) hiermee omgaan.

## Onderzoeksvragen en methode

We stelden de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke discoursen benutten de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg bij de vermaatschappelijking van hun natuurbeleid?
2. Welke nieuwe strategieën ontwikkelen deze provincies voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid?
  - Op welke (nieuwe) actoren richten ze zich?
  - Welke (beoogde) rollen krijgen deze actoren?
  - Hoe sturen provincies op deze betrokkenheid?
3. In hoeverre is er sprake van ruimtelijk gedifferentieerde strategieën en hoe kan deze differentiatie worden verklaard?

Het onderzoek is uitgevoerd via documentenanalyse en via semigestructureerde interviews met beleidsmakers en maatschappelijke partijen (zie Bijlage 1 voor de respondenten), aangevuld met enkele telefonische gesprekken met beheerders van Natura 2000-gebieden. De gegevensverzameling vond plaats in de periode januari 2013 tot voorjaar 2014. Ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden in het provinciale beleid zijn niet meegenomen in de analyse.

## Bevindingen

### *Discoursen*

In alle drie provincies is het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid een thema in het natuurbeleidsdiscours. Het streven naar actief burgerschap dat door de diverse Colleges van Gedeputeerde Staten wordt geuit, ligt hieraan ten grondslag. Maar ook ontwikkelingen in het natuurbeleid zelf, zoals bezuinigingen op het natuurbudget, zijn een uitgangspunt. De provincies werken die vermaatschappelijking op verschillende manieren uit. Overijssel benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en maatschappelijke partijen voor de samenhangende ontwikkeling van ecologie en economie in de provincie. De provincies Gelderland en Limburg benadrukken dat de samenleving aan zet is om zelf initiatief te nemen. Het is volgens deze provincies niet langer legitiem en ook niet slagvaardig, wanneer de provincies het initiatief teveel bij zichzelf houden. Ook is de gedachte dat het eigenaarschap van natuur meer met de samenleving gedeeld kan worden door de samenleving uit te nodigen om met ideeën en initiatieven te komen.

### *Strategieën (actoren en sturing)*

In alle drie provincies wordt vooral in de zone met internationaal waardevolle natuur veel verwacht van de bijdrage van de samenleving, met name van professionele maatschappelijke organisaties die de provincies werk uit handen kunnen nemen. Alle drie de provincies willen de verantwoordelijkheid

---

voor natuurrealisatie delen met en uitbesteden aan partijen uit de samenleving die hier goed toe in staat zijn. De provincies vragen deze partijen om mee te doen met het beleid of zelf initiatief te nemen voor beleid.

Buiten het Natuurnetwerk Nederland nodigen provincies vooral initiatiefnemers, meest ondernemers, uit om natuur- of waterdoelen te realiseren in ruil voor planologische ruimte. Limburg wil deze initiatieven ook financieel ondersteunen met maximaal 50% provinciale cofinanciering.

Ook ondersteunen alle provincies groene burgerinitiatieven in het algemeen. Maar dit heeft niet de prioriteit van de provincies gehad de afgelopen jaren; concrete beleidsinitiatieven op dit vlak zijn dan ook nog beperkt. De provincies Limburg en Overijssel cofinancieren wel burgerinitiatief via subsidieregelingen voor concrete projecten van burgers. De ondersteuning van intermediaire organisaties die burgers en vrijwilligers faciliteren zoals Stichting Landschapsbeheer of IVN (Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid) loopt in Limburg onveranderd door; in Gelderland en Overijssel wordt de structurele provinciale bijdrage aan sommige van deze organisaties heroverwogen en willen de provincies de facilitering van burgers en vrijwilligers en/of milieueducatie hervormen, opdat hiervoor geen of minder provinciale bijdrage meer nodig is.

#### *Ruimtelijke differentiatie*

Juist binnen de internationaal waardevolle prioritaire natuur in het Natuurnetwerk Nederland is het beroep dat provincies op de samenleving doen groot; het gaat dan om maatschappelijke partijen die slagvaardig voor de provincie aan de slag kunnen gaan om deze doelen te realiseren. Ruimte bieden aan burgers en initiatiefnemers vindt vooral plaats buiten de context van de internationale natuur. Er is dus sprake van ruimtelijke zonerings van burger- en ondernemersinitiatief. De ruimte voor burgerinitiatief en betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming over Natura 2000-gebieden is echter niet toegenomen. Beleidsmedewerkers van de provincies vinden dat burgerinitiatieven zich doorgaans niet goed verhouden tot de kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden en ze signaleren in deze gebieden weinig burgerinitiatief. Ze stellen een slagvaardige en doelgerichte uitvoering van het Natura 2000-beleid voorop en om die reden hebben mogelijkheden voor burgerinitiatief in Natura 2000-gebieden weinig aandacht gekregen.

---

# Summary

## Background

This report describes an exploratory study into attempts to increase the societal engagement with nature policy (socialisation of nature policy) that was carried out in 2013 and the early part of 2014 for PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL). Government authorities are seeking to get civil society more involved in the implementation of nature policy, while at the same time focusing on their international obligations, such as achieving the conservation objectives for the Natura 2000 areas under the Birds and Habitats Directives. PBL asked Alterra Wageningen UR via the Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment to investigate the policy strategies being pursued by the provinces to socialise nature policy and how the provinces are dealing with the potential conflicts between internationalisation and socialisation in nature policy. Nature policy has recently been decentralised to the provinces and the study examined how three provinces (Gelderland, Overijssel and Limburg) are taking up these challenges.

## Research questions and method

We investigated the following research questions:

- 1 What discourses are the provinces of Gelderland, Overijssel and Limburg using for the socialisation of nature policy?
- 2 What new strategies are these provinces pursuing for the socialisation of nature policy?
  - Which actors are they seeking to engage?
  - What roles are these actors being asked to play?
  - How do the provinces intend to get them involved?
- 3 Do these strategies have a spatial component and, if so, how can this spatial differentiation be explained?

The research consisted of a document analysis, a number of semi-structured interviews with policymakers and societal stakeholders (see Appendix 1 for a list of respondents), and telephone conversations with managers of Natura 2000 sites. The research was conducted in the period from January 2013 to early 2014. Any developments in provincial policies since that time have therefore not been included in the analysis.

## Findings

### *Discourses*

One of the themes in the nature policy discourse in all three provinces is raising the level of societal participation. This has its basis not only in the declarations by the provincial executives on the need for active citizenship, but also in the changes in nature policy itself, such as the cuts in the budget. The provinces are taking different approaches to bringing about this socialisation of nature policy. Overijssel emphasises the joint responsibility of government authorities and societal stakeholders to ensure the harmonious development of ecology and economy in the province. Gelderland and Limburg stress society's responsibility to take the initiative. According to these two provinces, they cannot retain the initiative too much because this is no longer legitimate and also inefficient. Moreover, the idea is that ownership of nature can be shared with society more by inviting individuals and groups to come up with ideas and initiatives.

### *Strategies (actors and steering)*

All three provinces expect much from society in the areas with habitats and species of international importance, especially from the professional civil society organisations, which can take some of the work off their hands. All three provinces want to share the responsibility for achieving nature conservation objectives with competent private parties and outsource some of the tasks to these stakeholders. The provinces ask them to participate in the policy process or take policy initiatives themselves.

---

In areas outside the National Ecological Network the provinces are inviting proposals, from entrepreneurs and businesses in particular, for achieving conservation or water management objectives in return for development opportunities. Limburg is also prepared to support such initiatives with up to 50% cofinancing.

All the provinces also support green citizens' initiatives in general, but this has not been a priority in recent years; concrete policy initiatives of this type tend to be limited in scope. Limburg and Overijssel cofinance citizens' initiatives via grant schemes for concrete projects. Limburg is continuing to support intermediary organisations that facilitate private individuals and volunteers, such as Stichting Landschapsbeheer (Landscape Management Netherlands) and IVN (Institute for nature education and sustainability); Gelderland and Overijssel are reconsidering the structural contributions they make to some of these organisations and want to reform the facilitation of individual initiatives, volunteers and/or environmental education, because the financial contributions from the province are no longer needed or can be reduced.

#### *Spatial differentiation*

The provinces are making their biggest appeal to society in the priority areas with habitats, species and landscapes of international importance within the National Ecological Network. They look to societal stakeholders who are in a position to carry out the tasks necessary to achieve the relevant conservation objectives. The opportunities they provide to citizens and entrepreneurs are located mainly outside these areas. This amounts to a form of zoning for citizens' and business initiatives. However, opportunities for citizens' initiatives and involving the public in decision-making on Natura 2000 sites have not increased. Provincial policy officers are of the opinion that citizens' initiatives are generally not appropriate for Natura 200 sites, which contain vulnerable species and habitats, and they report few citizens' initiatives in these areas. They give priority to effective and efficient implementation of policy for Natura 2000 sites, and for this reason have given little attention to possibilities for citizens' initiatives in Natura 2000 sites.

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Vermaatschappelijking van beleid, de energieke samenleving, doe-democratie en participatiedemocratie: het zijn termen waarmee binnen wetenschap en beleid aandacht wordt gevraagd voor de vitaliteit in de samenleving, voor burgers en bedrijven die zelf initiatieven nemen en maatschappelijke verbanden die zelf verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van publieke waarden (Van der Steen *et al.*, 2013). Het huidige kabinet Rutte 2 heeft de potenties van deze ontwikkeling omarmd. Naar aanleiding van het verschijnen van verschillende adviezen geeft het in maart 2013 aan zich te oriënteren op het bevorderen van de 'doe-democratie'. Het doet daarmee een beroep de samenleving maar wil tegelijkertijd ook meer ruimte bieden voor initiatieven van burgers en bedrijven (TK, 2013).

Ook in het natuurbeleid is het streven naar actief burgerschap en het benutten van de creativiteit en energie uit de samenleving omarmd (zie bijv. Hajer, 2011; SCP, 2012; WRR, 2012; Rob, 2012). Rijk en provincies sloten in 2013 een Natuurpact met afspraken om de achteruitgang van de natuur te stoppen en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken (Ministerie EZ en provincies, 2013). Ook in de beleidsvisie voor natuur van het Rijk van april 2014 en in diverse provinciale natuurnota's speelt vermaatschappelijking van natuur een prominente rol (Kuindersma *et al.*, 2015). Volgens de Rijksnatuurvisie kan en moet de maatschappelijke en economische betekenis van natuur groter worden. Er wordt een beroep gedaan op andere partijen dan de overheid en burgers om mee te gaan financieren en natuur te realiseren (Ministerie EZ, 2014). Voor het natuurbeleid is deze gewenste vermaatschappelijking een flinke omslag, omdat dit beleidsveld de laatste decennia gedomineerd werd door sterke overheidssturing.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vraagt zich dan ook af wat de mogelijkheden zijn om maatschappelijke betrokkenheid in het natuurbeleid te bevorderen en welk beleid provincies hiervoor momenteel ontwikkelen. Deze vraag is extra relevant omdat naast de trend van vermaatschappelijking ook internationalisering een belangrijke rol speelt in het natuurbeleid. Hiermee doelen we op de tendens dat Rijk en provincies hun inspanningen sterker inzetten op door Nederland aangegane internationale verplichtingen, voortkomend uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het soepel samengaan van beide trends is niet vanzelfsprekend omdat de EU-richtlijnen vooral gericht zijn op ecologisch behoud en herstel, terwijl burgers en maatschappelijke partijen vaak andere natuurbeelden en -wensen lijken te hebben. PBL wil weten hoe provincies omgaan met mogelijke spanningen tussen beide trends en heeft Alterra Wageningen UR via de WOT Natuur & Milieu gevraagd te verkennen welke beleidsstrategieën provincies ontwikkelen om het natuurbeleid te vermaatschappelijken in de context van de genoemde internationale verplichtingen.

Voordat we in deze inleiding de vraagstelling, ons begrippenkader en de onderzoeksaanpak verder uitwerken bespreken we eerst de context van dit onderzoek in meer detail, bestaande uit de algemene ontwikkeling van meer actief burgerschap en vermaatschappelijking in het natuurbeleid.

## 1.2 Actief burgerschap in de doe-maatschappij

Maatschappelijke zelforganisatie en actief burgerschap zijn in opkomst, getuige adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR, 2012), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2012) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2012). Het SCP refereert aan verschillende visies op actief burgerschap en laat zien hoe Europese landen zich na de tweede wereldoorlog, bij de uitbouw van de verzorgingsstaat, verschillende modellen eigen maakten waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burger uiteenloopt. Het eerste liberale model ontwikkelde zich vooral in de Angelsaksische landen, waar de collectieve voorzieningen zo beperkt mogelijk werden gehouden.

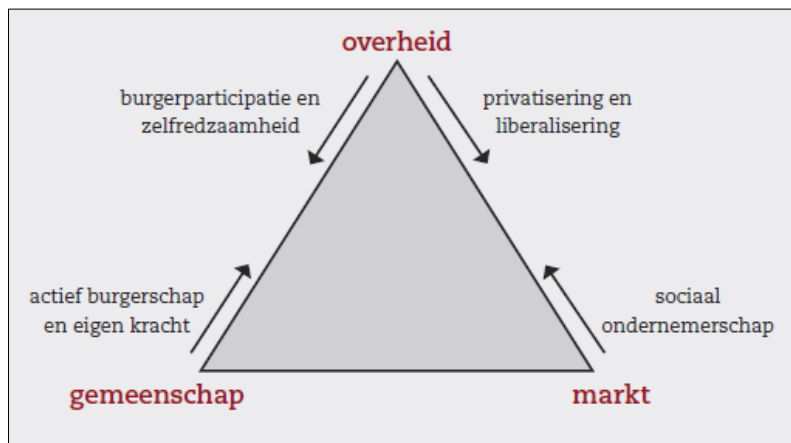
---

De burger is vrij om binnen de wet te doen wat hij wil en heeft geen plichten jegens de samenleving. De bedoeling is dat burgers die toch een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen, hier zo kort mogelijk van gebruik maken. Het tweede, sociaal democratische model ontwikkelde zich vooral in Scandinavië, waarin uitgebreide collectieve voorzieningen zijn ontstaan, maar burgers ook de plicht hebben zich voor de samenleving in te zetten. De derde hoofdstroom is het corporatistische model van West-Europa, waarin overheden op selectieve basis collectieve voorzieningen hebben geschapen. De Nederlandse verzorgingsstaat wordt voorgesteld als een mengvorm tussen het corporatistische en sociaaldemocratische model. Het SCP (2012; p.16) laat zien dat de verzorgingsstaat, die in veel West-Europese landen is ontwikkeld, onder vuur kwam te liggen omdat die te groot is geworden en de burger afhankelijk heeft gemaakt van voorzieningen. Dit leidde tot ideeën over 'empowerment' waarbij de overheid burgers moet helpen hun eigen weg te vinden. De overheid kreeg in veel landen daarnaast de taak om marktwerking te bevorderen om de overheid efficiënter te laten functioneren en meer publieke taken terug te geven aan de wet van vraag en aanbod. In reactie hierop betoogde Blond (2010) de macht van zowel de staat als de markt te beperken door versterking van lokale gemeenschappen. De overheid moet niet zelf proberen om alle ingezetenen te verzorgen, maar moet die verantwoordelijkheid delen met burgers en maatschappelijke organisaties. In Groot-Brittannië omarmt het Britse kabinet van Cameron dit idee van 'Big society' omdat het goed past in de liberale traditie (met weinig collectieve voorzieningen).

Ook in het Nederlandse openbaar bestuur krijgt het gedachtengoed over actief burgerschap – wat verwijst naar burgers die niet alleen meepraten met beleid, maar ook actief eigen initiatieven nemen in het publieke domein, bijvoorbeeld in de zorg of voor de leefomgeving - vaste voet aan de grond onder de noemers doe-democratie en de participatie-samenleving. De doe-democratie is een verzamelterm voor directe vormen van democratie die burgerbetrokkenheid stimuleren. De meeste raamwerken voor de representatieve democratie gaan ervan uit dat burgers niet voldoende zijn toegerust voor een directe betrokkenheid bij politieke besluitvorming. De burger voelt zich echter steeds minder vertegenwoordigd door de instituties van de representatieve democratie. De WRR (2012) stelt bijvoorbeeld dat burgers een gevoel van onbehagen hebben waar het burgerbetrokkenheid betreft. Er is daarom vraag naar meer directe vormen van democratie. Een voorbeeld is de deliberatieve democratie waarin burgers direct mee discussiëren over beleidsuitdagingen. Het idee van de participatiesamenleving gaat een stap verder; het gaat niet alleen om burgers en maatschappelijke partijen die meebeslissen, maar ook mee of zelf doen. Zij nemen zelf verantwoordelijkheid om publieke voorzieningen te realiseren.

Het kabinet Rutte II benadrukt het belang van de participatiesamenleving zelfs in de troonrede van 2013: *"Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. (...)"*. Deze stellingname leidt tot veel kritiek. Het pleidooi voor de participatiesamenleving zou een verkapte bezuinigingsmaatregel zijn. Hierop reageerde premier Rutte later in de jaarlijkse Willem Dreeslezing dat het juist een ontwikkeling is die autonoom in de samenleving zichtbaar is, en waar de overheid bij aan moet sluiten (Rutte, 2013). Mensen willen en kunnen niet meer accepteren dat de overheid bepaalt wat goed voor ze is. De overheid blijft bovendien een verantwoordelijkheid houden voor bijvoorbeeld de zwakkeren in de samenleving.

De tweezijdigheid van de participatiesamenleving wordt verder uitgewerkt in een studie van Van der Steen *et al.* (2013) naar veranderingen in de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen (zie figuur 1). Zij betogen dat publieke waarde zowel door de overheid, de markt als gemeenschappen kan worden geproduceerd. Het initiatief kan daarbij van onderop komen: de gemeenschap (burgers) en de markt nemen zelf initiatief (in figuur 1: actief burgerschap en sociaal ondernemerschap). Privatisering en burgerparticipatie zijn daarentegen *top-down* ingezet. Het zijn processen waarin de overheid "stuurt, inzet, ontwerpt en – in het beeld van de driehoek – taken naar beneden duwt" (Van der Steen *et al.*, 2013; p. 13). *Vermaatschappelijking* is volgens Van der Steen de ontwikkeling dat de productie van publieke waarde steeds meer in het onderste deel van de driehoek komt te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen (Van der Steen *et al.*, 2013; p. 18).



**Figuur 1** Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving (Van der Steen et al., 2013).

### 1.3 Vermaatschappelijking van natuurbeleid

Is de aandacht voor de participatiesamenleving in het Nederlands openbaar bestuur van recente datum, in het natuurbeleid is al van oudsher sprake van een sterke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. De natuurbescherming in Nederland is zelfs voortgekomen uit maatschappelijk initiatief. Ondanks toenemend overheidsingrijpen is er nog steeds een prominente rol voor terrein-beherende organisaties als Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen in het beheer van natuurgebieden en de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid. Ook belangenorganisaties, zoals de Land en TuinbouwOrganisatie (LTO), Federatie particulier grondbezit (FPG) en mobiliserende organisaties zoals het Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN) maken deel uit van dit middenveld (Volker, 2002; p. 108).

De particuliere natuurbeschermingsorganisaties en hun vrijwilligers hebben een brede achterban; nog altijd is 40% van de Nederlandse bevolking via lidmaatschap, donaties of vrijwilligerswerk bij deze organisaties betrokken (Buijs et al, 2012; p. 76). Het aantal vrijwilligers dat betrokken is groeit nog steeds. En hoewel het lidmaatschap van natuurorganisaties daalt, lijkt er geen sprake van een grote daling (Buijs et al, 2012).

Het brede draagvlak van de particuliere natuurbeschermingsorganisaties in Nederland wijst echter niet op actieve betrokkenheid van burgers via het nemen van eigen initiatieven. Doordat de overheid en de haar aangewezen professionals, zoals terreinbeherende organisaties, steeds meer taken oppakten, voelden burgers zich steeds minder geroepen zelf natuur te beheren (Bakker & Overbeek, 2005). Dit werd nog eens versterkt door de technisch-ecologische focus van het natuurbeleid (bijvoorbeeld op specifieke habitattypen). Het beleid kwam daardoor ver af te staan van de belevenisereld van burgers en verloor daarmee aan legitimiteit (zie o.a. Leroy & Gersie, 2004).

Al in 2000 kondigde het Rijk in de Nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* aan meer rekening te willen houden met de functies van natuur voor mensen en met de wensen van de samenleving met betrekking tot natuur (Ministerie LNV, 2000). De overheid zag ook een grotere rol van de samenleving voor zich in de zorg voor natuur en landschap (Leroy & Gersie, 2004). Bakker et al. (2007; p. 22) stellen dat deze wens destijds enerzijds leek ingegeven door de zorg dat het draagvlak voor het natuurbeleid zou verminderen wanneer burgers het beleid als een abstract en technisch zouden ervaren. En anderzijds door het besef dat draagvlak van maatschappelijke organisaties geen garantie is dat burgers het beleid ook kennen en accepteren. De verwachting van de overheid was – en is – dat meer actieve betrokkenheid van de samenleving leidt tot een sterker draagvlak voor het natuurbeleid.

De ontwikkeling van meer actieve vormen van betrokkenheid van burgers, kan echter ook gezien worden als een autonome beweging in de samenleving, waar juist overheden zich op aan moeten passen en wat niet altijd vanzelf gaat (Buijs et al., 2012). In de zogenaamde 'energieke samenleving'

---

zijn burgers al lang niet meer alleen ontvangers van beleid (Hajer, 2011). Veel onderzoeken tonen aan dat burgers allerlei initiatieven nemen op het vlak van natuur en landschap, deels buiten het beleid om, maar ook vaak samen met overheden (Van Dam *et al.*, 2008; 2011; De Groot *et al.*, 2012; Buijs *et al.*, 2012; Arnouts *et al.*, 2012; Selnes *et al.*, 2013). Betrokkenheid van burgers komt niet meer alleen tot stand via wegen die worden gearrangeerd door professionals, zoals in de vorm van vrijwillig landschapsbeheer of inspraak maar "via lokale, flexibele en vooral relatief autonome arrangementen" Buijs *et al.* (2012; p.76). Hierbij zijn ook nieuwe intermediaire organisaties opgestaan die actieve burgers op nieuwe manieren begeleiden, zoals de organisatie Greenwish en digitale kanalen zoals Idealenkompas (Selnes *et al.*, 2013).

Sinds de hervormingen in het natuurbeleid van het kabinet van Rutte I (2010-2012) is de oproep om mede verantwoordelijkheid vanuit de samenleving alleen maar sterker geworden. Met de Natuurtop (Ministerie EZ, 2013; juni) en de Rijksnatuurvisie zet het kabinet Rutte II deze trend door. Het Rijk doet een beroep op de energieke samenleving. Natuur moet hierdoor weer "midden in de samenleving" staan (Ministerie EZ, 2014).

## 1.4 Afbakening

Om antwoord te geven op de vraag van PBL naar de mogelijkheden van vermaatschappelijking in het natuurbeleid in relatie tot de internationale context kiezen we voor de volgende accenten en afbakeningen.

Onder vermaatschappelijking van natuurbeleid verstaan we in dit onderzoek de tendens dat overheden het eigenaarschap van natuur en natuurbeleid meer met de samenleving willen delen, waarbij ze in de beleidsvorming of -uitvoering de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen actoren vergroten of vernieuwen. Vermaatschappelijking is voor ons dus niet beperkt tot strategieën om burgerinitiatief te bevorderen; ook strategieën gericht op het betrekken van initiatiefnemers, mobiliserende organisaties en andere maatschappelijke partijen komen aan bod. Door de focus op overheidsstrategieën valt de autonome trend dat burgers en organisaties zich meer gaan bemoeien met hun leefomgeving buiten de scope van ons onderzoek.

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat betrokkenheid van maatschappelijke partijen in het natuurbeleid niet nieuw is, maar dat de Nederlandse overheid recent wel een nieuw beroep heeft gedaan op de samenleving om meer bij te gaan dragen aan het natuurbeleid. Gezien deze oproep voor meer medeverantwoordelijkheid van de samenleving, richten we ons in dit onderzoek op de pogingen die de overheid sinds 2010 heeft ondernomen om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. We beperken ons daarbij tot de aanpak van provincies, omdat provincies sinds de decentralisatie van het natuurbeleid verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en het beheer van het Natuurnetwerk Nederland, de meeste Natura 2000-gebieden, het soortenbeleid en het agrarisch natuurbeheer.

Verwacht mag worden, gezien de decentralisatie, dat het natuurbeleid van provincies uiteen gaat lopen. We kunnen echter geen onderzoek doen in alle provincies en beperken ons onderzoek daarom tot drie provincies. Gezien het prille stadium van de decentralisatie en de vermaatschappelijkings-tendens kiezen we voor provincies waar bij de start van dit onderzoek interessante vernieuwingen op het gebied van vermaatschappelijking zichtbaar zijn. Het zijn Overijssel, Gelderland en Limburg. Provincie Overijssel ontwikkelde een ruimtelijke zone waarin de samenleving wordt uitgenodigd om initiatieven te nemen. Gelderland deed via internet een open uitnodiging aan burgers om mee te denken over natuurbeleid. Limburg werkte al langer met langjarige contracten met maatschappelijke partners en heeft mensgerichte natuur hoog in het vaandel staan.

Om de vermeende spanning tussen vermaatschappelijking en het voldoen aan de verplichtingen voortkomen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn kijken we of de strategieën voor vermaatschappelijking verschillen per genoemde ruimtelijke categorie: het Natuurnetwerk Nederland (met daarbinnen de Natura 2000-gebieden), afgevalen EHS-gebieden en overig landelijk gebied. Het Natuurnetwerk Nederland, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is een ruimtelijk concept bedoeld om bestaande natuurgebieden te vergroten en te verbinden, zodat uitwisseling van soorten



---

mogelijk is. Hiervoor worden gronden aangekocht en ingericht en wordt de natuur beheerd. De EHS werd planologisch beschermd doordat gemeenten EHS-gebied in bestemmingsplannen borgden. Dit beschermingsregime blijft van kracht in het Natuurnetwerk. Het is tevens een belangrijk instrument om aan de Europese verplichtingen te voldoen. Binnen het Natuurnetwerk Nederland zijn gebieden aangewezen als Natura 2000-gebieden. In Natura 2000-gebieden bevindt zich natuur die Europees van belang wordt geacht en hier gelden de internationale verplichtingen. Mede veroorzaakt door de bezuinigingen in het natuurbeleid hebben provincies afgelopen jaren veelal hun EHS verkleind. Naast het Natuurnetwerk zijn er dus afgevalen EHS-zones, waarvoor sommige provincies een aangepast planologisch- en subsidieregime hanteren (Kuindersma *et al.*, 2015).

## 1.5 Doel- en vraagstelling

Op basis van deze afbakening kunnen we de onderzoeksdoelstelling als volgt herformuleren: Het onderzoek wil inzicht geven in de manieren waarop de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg hun beleid voor vermaatschappelijking van natuur vormgeven in verschillende ruimtelijke zones, samenhangend met Europese verplichtingen in het natuurbeleid die voortkomen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiermee hopen we aanwijzingen te krijgen over mogelijke spanningen tussen de vermaatschappelijkings- en internationaliseringstrend in het natuurbeleid.

We stellen hiertoe de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke discoursen benutten de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg bij de vermaatschappelijking van hun natuurbeleid?
2. Welke nieuwe strategieën ontwikkelen deze provincies voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid?
  - Op welke (nieuwe) actoren richten ze zich?
  - Welke (beoogde) rollen krijgen deze actoren?
  - Hoe sturen provincies op deze betrokkenheid?
3. In hoeverre is er sprake van ruimtelijk gedifferentieerde strategieën en hoe kan deze differentiatie worden verklaard?

## 1.6 Methode

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen voeren we een kwalitatieve verkennende analyse uit. We inventariseren provinciale strategieën die sinds de decentralisatie van het natuurbeleid (2011/2012) zijn ingezet via documentenanalyse en via semigestructureerde interviews, met beleidsmakers en maatschappelijke partijen (zie Bijlage 1 voor de respondenten), aangevuld met enkele telefonische gesprekken met beheerders van Natura 2000-gebieden. De interviews benutten we om de overheidsstrategieën te kunnen duiden, op basis van de uitspraken van respondenten en documenten. We hebben ten slotte een workshop gehouden met de respondenten om onze bevindingen te toetsen en de mogelijkheden voor verdere vermaatschappelijking te onderzoeken. De gegevensverzameling vond plaats in de periode januari 2013 tot voorjaar 2014. Ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden in het provinciale beleid zijn niet meegenomen in de analyse.

## 1.7 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat het conceptueel kader. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 staan de bevindingen per provincie, respectievelijk Overijssel, Gelderland en Limburg. In hoofdstuk 6 staan de conclusies en discussie.



---

## 2 Conceptueel kader

### 2.1 Introductie

In dit hoofdstuk beschrijven we de concepten die we gebruiken om te analyseren welke opvattingen provincies hebben over vermaatschappelijking van natuurbeleid en hoe ze hierop sturen. Het eerste concept, discoursen, biedt de mogelijkheid om te beschrijven welke opvattingen zich in de provincies ontwikkelen over de rol van de samenleving in het beleid en welke motieven ze voor deze betrokkenheid hebben. Het tweede concept, beleidsstrategieën, laat zien hoe overheden hun beleid in de praktijk brengen. Dat beschrijven we aan de hand van de concepten actoren (wie worden bij het beleid betrokken en in welke rol) en sturing (de wijze waarop de betrokkenheid van de samenleving mogelijk wordt gemaakt). Hieronder lichten we deze concepten toe.

### 2.2 Concepten

#### 2.2.1 Discoursen

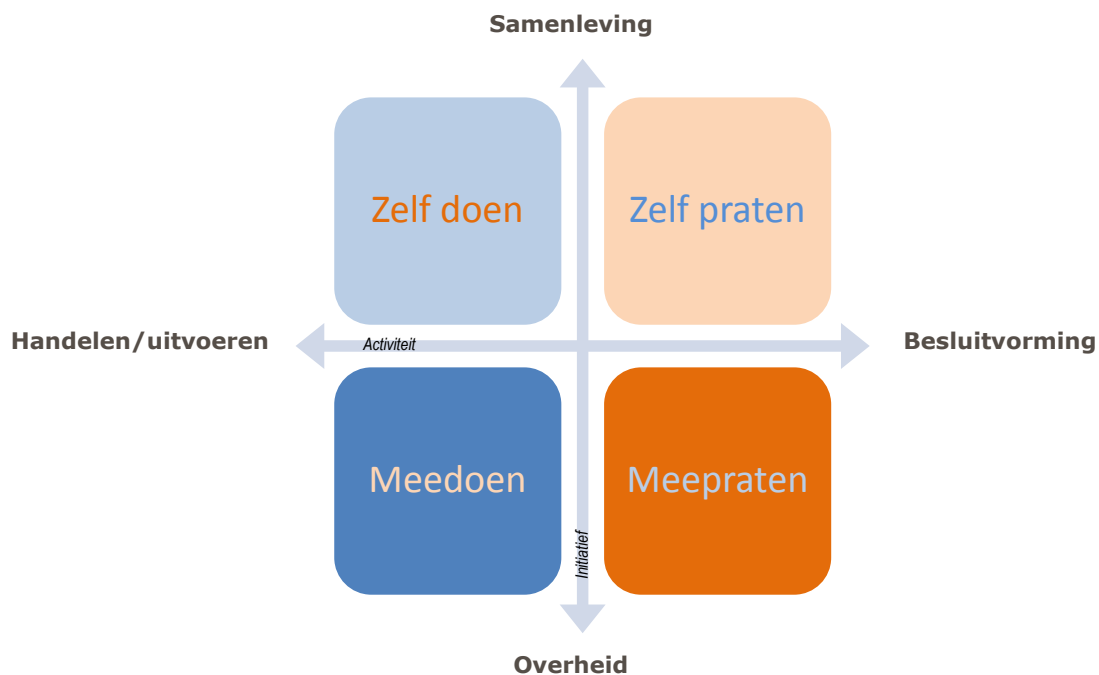
Een discours kan worden opgevat als een blik op de werkelijkheid die wordt gereproduceerd door spreken en gedrag in een gemeenschap (zie Kamphorst, 2006). Discoursen omvatten de gezichtspunten en verhaallijnen van de betrokken actoren (Lieverink, 2006, p. 47). Hajer (2005) definieert een verhaallijn bijvoorbeeld als een kernachtige versie van de betekenis van een bepaald beleid. In deze verkenning achterhalen we nieuwe verhaallijnen die zich in de provincies ontwikkelen over de rol en positie van de samenleving in het natuurbeleid en wat de achterliggende motieven zijn van deze verhalen.

#### 2.2.2 Beleidsstrategieën

Beleidsstrategieën zijn een gepland handelingsverloop van een beleidsactor. Die operationaliseren we in dit onderzoek aan de hand van de actoren die de provincies willen betrekken voor de vermaatschappelijking van hun natuurbeleid, de rol die ze aan deze actoren toekennen en de wijze waarop ze op deze beoogde betrokkenheid willen sturen.

#### **Actoren en rollen**

Voor het in beeld brengen van de strategieën voor vermaatschappelijking zijn actoren een goed startpunt. Hiertoe brengen we eerst in beeld welke (groepen) actoren provincies uitnodigen om deel te nemen aan het natuurbeleid, en daarna welke actoren initiatieven nemen die worden opgenomen in het provinciale beleid. We brengen verder in kaart waartoe en onder welke voorwaarden zij deel nemen. Vervolgens onderzoeken we welke rol deze actoren volgens de provincie moeten vervullen. Hiervoor gebruiken we een tweedimensionale indeling (matrix), met een as 'activiteit' (beslissen/praten versus doen) en een as 'initiatief' (betrokken worden versus zelf initiatief nemen) (zie figuur 2). Voordeel van deze indeling boven meer gangbare participatieladders (zie bijv. Edelenbosch en Monnikhof, 2001) is dat er aandacht is voor uitvoerende of 'doe-activiteiten' van de samenleving in natuur en natuurbeleid, Participatieladders brengen daarentegen vooral in kaart in welke mate actoren worden betrokken bij de besluitvorming over beleid. Naast type activiteit gaat de indeling in op de mate waarin actoren eigen initiatief nemen dan wel uitgenodigd worden om mee te doen aan het overheidsbeleid.



**Figuur 2** Beoogde rollen van de samenleving

Zodoende kunnen we vier rollen onderscheiden: 'zelf doen', 'zelf praten', 'meedoen' en 'meepraten'. Bij zelf doen gaat het om bijvoorbeeld burgerinitiatieven waarbij burgers zelf het initiatief nemen en hun initiatief ook zelf uitvoeren, primair vanuit hun eigen motieven en individuele belangen. Zelf praten gaat om (nieuwe) manieren waarop burgers ongevraagd hun mening geven over beleid, bijvoorbeeld via sociale media, of manifestpartners die op eigen initiatief een plan of beleidsvoorstel ontwikkelen. Bij meedoen gaat het om uitvoerende activiteiten van burgers en ondernemers voor natuur op uitnodiging van beleidsmakers in het kader van provinciaal beleid, zoals agrarisch natuurbeheer of landschapsbeheer. Meepraten gaat ten slotte (nieuwe vormen van) inspraak of consultatie waarin burgers of maatschappelijke partners worden uitgenodigd om mee te denken en mee te beslissen over het beleid.

### Sturingsstijlen

Sturing kan worden opgevat als bewuste beïnvloeding. In deze verkenning richten we ons bij sturing op de wijze waarop de provincie een (grotere of nieuwe) betrokkenheid van de samenleving bij het beleid organiseert en mogelijk maakt. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen verschillende (ideaaltypische) sturingsstijlen (Arnouts *et al.*, 2012): overheidsregulering (de overheid heeft het voortouw), netwerksturing (overheid en samenleving werken op gelijkwaardige basis samen), marktsturing (de overheid huurt de maatschappij in) en het stimuleren of faciliteren van zelfregulering (de samenleving organiseert zichzelf). Ieder van deze stijlen kan in principe worden ingezet voor vermaatschappelijking van natuurbeleid. Wel liggen sturingsstijlen als netwerksturing en het stimuleren van zelfregulering meer voor de hand. Iedere stijl veronderstelt verder een bepaalde rol van de samenleving. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

*Overheidsregulering.* Een belangrijk kenmerk van deze sturingsstijl is de professionaliteit en objectiviteit van de publieke sector (Meuleman, 2008). De omgangsvorm tussen de overheid en burgers is formeel en afstandelijk. Deze sturingsstijl stoelt op het idee van de maakbare samenleving en vertegenwoordigt een instrumentele visie op beleid: het realiseren van doelen door de overheid, met inzet van bepaalde hulpbronnen en instrumentenstaat centraal (zie Hoogerwerf, 1998). In deze stijl fungeert de overheid als voornaamste sturende actor en neemt de rol als leider op zich. Voor het bevorderen van particulier initiatief of de inzet van burgers worden vooral formele instrumenten ingezet, zoals inspraak/consultatie, een klachtenlijn of lidmaatschap van een adviesraad (WRR, 2012; Arnouts *et al.*, 2012). De overheid bepaalt de ruimte waarbinnen actoren kunnen participeren. Wanneer deze stijl wordt benut voor vermaatschappelijking dan blijft de overheid gebruik maken van

---

de formele omgangsvormen, zoals het beoordelen van formeel ingediende burgerinitiatieven, die bij overname vervolgens door de overheden zelf worden omgezet in regels of beleid. De maatschappelijke rollen 'mee doen' en 'zelf doen' worden in deze stijl niet door overheden gestimuleerd.

Bij *netwerksturing* staan horizontale verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid van publieke actoren en niet-overheden centraal. Netwerksturing is erop gericht dat actoren onderling consensus bereiken. Ze doen dat door het uitwisselen van belangen. De maatschappij verleent een actieve bijdrage en overheid en samenleving verhouden zich als samenwerkende partijen, die belangen uitruilen en flexibiliteit zoeken in ieders doelen om tot gezamenlijk beleid of een gemeenschappelijk plan te komen. De rollen die overheden aan de samenleving toekennen zijn in deze stijl 'meepraten' en 'meedoen'. Bij vermaatschappelijking van beleid wordt de samenleving actief uitgenodigd om mee te doen, op een wijze waarbij de samenleving ook eigen belangen kan realiseren (bijvoorbeeld in gebiedsprocessen).

Bij *marktsturing* besteedt de overheid werk uit aan anderen. De overheid houdt verantwoordelijkheid voor publieke doelen, maar besteedt taken uit, op grond van efficiëntie overwegingen. Dit is bekend van privatisering. Wanneer deze stijl wordt ingezet voor vermaatschappelijking worden, behalve aan marktpartijen, ook overheidstaken overgedragen aan gemeenschappen (Van der Steen *et al.*, 2013). De burger of samenleving wordt ingehuurd als uitvoerder van beleid. Hierbij gaat het vooral om de beoogde rol 'meedoen', binnen zakelijke kaders, met het oog op het verhogen van de efficiëntie van de publieke dienstverlening. Hierbij passen ook zakelijke instrumenten als prestatieovereenkomsten of -contracten.

Bij het stimuleren van *zelfregulering* staat actief burgerschap centraal. Overheden bieden veel ruimte voor initiatieven van burgers die zonder noemenswaardige overheidsbemoeienis tot stand komen. De overheid laat de productie van publieke waarde zoveel mogelijk over aan de samenleving en stimuleert of faciliteert de maatschappelijke rollen 'zelf praten' en 'zelf doen'. Wanneer deze stijl wordt ingezet voor vermaatschappelijking zullen overheden de publieke ruimte kleiner maken en de ruimte voor burgers groter.



---

## 3 Samenwerken met maatschappelijke partners in Overijssel

### 3.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat over de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in de provincie Overijssel. In paragraaf 3.2 beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de periode 2011 tot voorjaar 2014 hebben afgespeeld in de provinciale vormgeving van maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid. In paragraaf 3.3 analyseren we de discoursen en beleidsstrategie voor maatschappelijke betrokkenheid in Overijssel. We eindigen in paragraaf 3.4 met de belangrijkste kenmerken van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Overijssel.

### 3.2 Ontwikkelingen maatschappelijke betrokkenheid

Met het aantreden van de coalitie van CDA, VVD, CU-SGP in het voorjaar van 2011 in Overijssel is het bevorderen van de deelname van burgers in de samenleving in relatie tot de kerntaken van de provincie en het wegnemen van belemmeringen hiervoor een belangrijke ambitie van de provincie. De argumentatie is dat twee trends, een vitale samenleving en een terugtrekkende overheid, een voedingsbodem vormen voor burgers die zich willen organiseren rondom publieke opgaven (Provincie Overijssel, 2013c).

De provincie zet hiertoe in de eerste plaats sociaal flankerend beleid in, gericht op 'sociale kwaliteit'. Via onder meer een subsidieregeling voor burgerinitiatieven "Initiatieven van onderop - Sociaal Kapitaal Overijssel" die in juli 2013 is opengesteld moet de eigen kracht van mensen worden bevorderd (Provincie Overijssel, 2013d; 2013e). Burgers kunnen hiermee rechtstreeks provinciale cofinanciering krijgen voor eigen initiatieven onder meer op het gebied van leefomgeving, natuur en landschap. De provincie ondersteunt als onderdeel van het sociaal flankerend beleid ook enkele pilots om de betrokkenheid van groepen bewoners in het buitengebied bij beheer van natuur en landschap te vergroten. Hiertoe wordt bijvoorbeeld de meerwaarde van *Communities of practice* voor het verbinden en ondersteunen van maatschappelijke initiatieven op het gebied van natuur en landschap onderzocht. Natuur en Milieu Overijssel heeft daarnaast in 2014 opdracht gekregen om nieuwe burgerinitiatieven te initiëren waarin burgers en bedrijven samen investeren in natuurkwaliteit. Ondertussen bouwt de provincie de instand-houdingssubsidies van dit soort organisaties af en is er een verkenning in gang gezet om een nieuwe loket voor burgers te vormen met minder overheidsfinanciering.

Op de tweede plaats zoekt de provincie naar vermaatschappelijking in het reguliere natuurbeleid door de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de ontwikkelopgave Natuurnetwerk/ Natura 2000 en de uitvoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) te delen met maatschappelijke organisaties, gemeenten en waterschappen. Rond de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als gevolg van de nationale bezuinigingen op natuur ontstaan in delen van Overijssel maatschappelijke spanningen tussen de landbouw- en de natuursector. Natuurorganisaties lopen te hoop tegen het schrappen van natuurgebieden en de vergaande bezuinigingen op natuur. Landbouworganisaties vinden juist dat er in de periode voor de herijking al teveel grond aan de landbouw is onttrokken voor natuur. Bovendien staat de economische ontwikkeling van het buitengebied onder druk door de externe werking van de Natura 2000-gebieden. Om uit de impasse te komen rond de herijking en Natura 2000 nemen Provinciale Staten een motie aan waarin GS wordt opgedragen haar invloed aan te wenden om tot een betere samenwerking tussen de natuur- en de landbouworganisaties te komen. Dit leidt uiteindelijk op 29 mei 2013 tot een akkoord tussen de provincie, gemeenten, waterschappen en diverse maatschappelijke partijen, waaronder natuur- en landbouworganisaties, over een gezamenlijke aanpak van het natuurbeleid met de titel "Samen werkt beter" (Provincie Overijssel, 2013a, b). De 16 ondertekenaars verenigen zich in een breed bestuurlijk

---

overleg dat verantwoordelijkheid neemt voor het beleid voor het landelijk gebied. Hiermee ligt de verantwoordelijkheid voor de natuuropgave niet langer primair bij de provincie maar wordt die gedeeld met de partners uit het overleg. De coalitie richt zich in eerste instantie op het opstarten van gebiedsprocessen voor alle 24 Natura 2000-gebieden in Overijssel en het creëren van ontwikkelruimte voor de landbouw door de uitvoering van PAS-maatregelen.

In de door de herijking afgevalen EHS-gebieden (Zone Ondernemen met Natuur en Water buiten de EHS) wil de provincie de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor natuur en landschap ook vergroten, maar dit krijgt minder prioriteit dan in de Natura 2000-gebieden. In deze zone zet de provincie zelf geen geld meer in. Burgers of ondernemers kunnen hier ruimtelijke initiatieven nemen als zij tegelijkertijd natuur-, water- en landschapswaarden versterken. De provincie wil hiervoor de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) inzetten, die al veel langer in gebruik in het ruimtelijk beleid in Overijssel en bij ruimtelijke ontwikkelingen een impuls voor de ruimtelijke kwaliteit verlangt. De aanleg en het beheer van nieuwe natuur moet dan worden bekostigd uit nieuwe economische ontwikkelingen, zoals nieuwe landgoederen, agrarische bedrijfsuitbreiding, verblijfsrecreatie of woningbouw. Een voorbeeld waarin deze aanpak wordt gevolgd in een gebiedsproces, gericht op meerdere initiatiefnemers tegelijk, is Dealmaking Tubbergen (zie Kader 3.1). In dit proces hebben particulieren en ondernemers in ruil voor ruimte voor een eigen initiatief bijgedragen aan de ontwikkeling van een natuurgebied.

### Kader 3.1 Dealmaking Tubbergen

Door de herijking van de EHS in Overijssel werd in 2011 duidelijk dat een aantal bestaande EHS gebieden in Noordoost-Twente buiten de EHS kwamen te liggen. Daarmee kwamen ook lopende EHS-inrichtings-trajecten, die eerder door de provincie werden getrokken, tot stilstand. Eén van deze ontwikkelopgaves was de inrichting van de beek Markgraven tussen Tubbergen en Almelo. De gemeente Tubbergen liet het er niet bij zetten en startte in 2011 het project 'Dealmaking Markgraven' met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) als procesbegeleider. De gemeente vroeg initiatiefnemers om te investeren in natuur, recreatie en wateropgaven, in ruil voor planologische ontwikkelingsruimte, dus zonder dat de provincie of gemeenten zelf geld investeren. In oktober 2011 verscheen hiervoor een advertentie in regionale kranten met een oproep aan initiatiefnemers. Op deze oproep kwamen 19 concrete initiatieven binnen. Uiteindelijk bleken 8 initiatieven goed genoeg om mee door te gaan. Het ging om ontwikkelingen als een landhuis/landgoed, plekken voor campers, recreatiewoningen, de vestiging van een hippisch bedrijf en een maatschappelijk erf. Als tegenprestatie investeren deze initiatiefnemers in een stuk nieuw te ontwikkelen natuur. Deze krijgt ook de bestemming natuur in het bestemmingsplan. De afwaardering van de grond die hiermee plaatsvindt, is onderdeel van de investering van de initiatiefnemers. Daarmee hoeft de investering niet in cash te zijn. Ook het vernatten van percelen of aanpassing van bemesting wordt gezien als een blauwe dienst van de initiatiefnemer en daarmee een investering.

## 3.3 Discoursen en beleidsstrategie

### 3.3.1 Discoursen

Er zijn in Overijssel twee verhaallijnen over maatschappelijke betrokkenheid bij natuur:

- De provincie is samen met partijen in het landelijk gebied verantwoordelijk voor een toekomstbestendige ontwikkeling van ecologie en economie.
- Actief burgerschap is passend bij deze tijd van een terugtrekkende overheid en dient ook in het natuurbeleid gestimuleerd te worden.

Het belangrijkste discours in Overijssel over maatschappelijke betrokkenheid in het natuurbeleid luidt dat overheid en samenleving gezamenlijk verantwoordelijk zijn synergie tussen ecologie en economie te realiseren. Dit discours komt vooral tot uitdrukking in de gezamenlijke aanpak van de EHS en Natura 2000-opgave. Synergie kan volgens dit discours ontstaan door combinaties tussen de functies natuur, water en economie en andere maatschappelijke functies. Het achterliggende motief voor het accent op samenwerken is pragmatisch: het werkt niet als deze functies en maatschappelijke actoren 'met de rug naar elkaar toe staan', zo heeft het verleden uitgewezen. Buiten de Natura 2000 en EHS-



---

gebieden ligt het accent in de verhaallijn meer op 'overlaten aan de samenleving', mensen laten komen met initiatieven die functies combineren waarbij natuur en water gebaat zijn.

De andere verhaallijn in Overijssel is gericht op actief burgerschap en vooral ingegeven door het algemene streven van de coalitie naar sociale kwaliteit en het bevorderen van deelname van burgers aan publieke taken. Dit streven dringt ook door in het beleid voor natuur en landschap. De provincie verwacht dat burgers door zelf actief bezig te zijn zich ook weer eigenaar gaan voelen van natuur en landschap (Provincie Overijssel, 2013c). Het streven naar actieve burgers heeft ook als motief dat de provincie de financiering van natuur en landschapsbeheer niet meer alleen kan opbrengen. De verhaallijn van actief burgerschap heeft, anders die over gezamenlijke verantwoordelijkheid nog nauwelijks concrete uitwerking gekregen in instrumenten of projecten.

### 3.3.2 Beleidsstrategie

#### **Actoren en rollen van actoren**

De provinciale strategie voor vermaatschappelijking is vooral gericht op geïnstitutionaliseerde partijen die deel uit maken van het maatschappelijk middenveld zoals de landbouw- en natuurorganisaties, de organisaties van landgoedeigenaren en recreatieondernemers. Hun rol is vooral te typeren als meepraten (besluitvorming) en meedoen (de verantwoordelijkheid voor ontwerp, uitvoering of regie van Natura 2000-gebiedprocessen). Maatschappelijke betrokkenheid dient de vooraf vastgestelde overheidsdoelen. De opgave wordt gepresenteerd als een gegeven wegens de relatie met internationale Natura 2000-verplichtingen. De maatschappelijke partijen die het akkoord hebben ondertekend vormen met de provincie, de gemeenten en waterschappen een (gesloten) coalitie. De provincie deelt de verantwoordelijkheid voor de verkenningen van de gebiedsopgaven met deze maatschappelijke partijen. Ze is bereid om de aansturing van de realisatie van de benodigde maatregelen (denk aan inrichting, functieverandering, verwerving van grond) over te laten aan bijvoorbeeld een terreinbeherende organisatie die al veel bezit heeft in een gebied. In Natura 2000-gebieden zijn bij het toekomstige beheer ook nieuwe maatschappelijke partijen en functies welkom die passen bij de opgave zoals vernatting. Ook deze rol is te typeren als meedoen.

Buiten het Natuurnetwerk Nederland, bijvoorbeeld in de Zone Ondernemen met Natuur en Water buiten de EHS, richt de provincie zich vooral op zogenaamde initiatiefnemers. Dit zijn bijvoorbeeld ondernemers die kunnen investeren in natuurrealisatie door dit mee te koppelen met hun eigen (rode) initiatieven, passend bij het provinciale streven naar synergie tussen ecologie en economie. Deze mensen nemen zelf het initiatief ('zelf doen'), maar moeten wel voldoen aan kwaliteitscriteria voor natuur en water. De provincie biedt deze initiatiefnemers geen cofinanciering, wel financiert de provincie bijvoorbeeld de procesbegeleiding bij een proces als Dealmaking Tubbergen (zie Kader 3.1) dat ook in deze zone plaatsvindt. Over de animo in de Zone Ondernemen met Natuur en Water is nog weinig bekend; een tiental projecten die een voorbeeldwerking zouden kunnen hebben wordt begeleid door het Atelier Ruimtelijke Kwaliteit Overijssel.

De provincie nodigt in algemene zin ook burgers uit om initiatieven te nemen ('zelf doen'), onder meer via de subsidieregeling voor burgerinitiatieven. In principe strekt deze uitnodiging zich ook uit tot burgerinitiatieven gericht op natuur en landschap, ook in Natura 2000-gebieden. In de praktijk hebben burgers relatief weinig voorstellen ingediend die te maken hebben met natuur. Wel is een aantal voorstellen op het vlak van de leefomgeving en leefbaarheid. Burgers zijn nog niet zo gewend om zich rechtstreeks tot de provincie te wenden, is de inschatting van een provinciale respondent. Bovendien spelen de initiatieven van burgers zich eerder in de eigen leefomgeving af dan in natuurgebieden. Ook geïnterviewde beheerders van Natura 2000-gebieden kennen geen initiatieven van burgers die primair gericht zijn om natuurwaarden te realiseren. Wel zijn er vrijwilligers die werken in de natuur die worden aangestuurd door terreinbeherende organisaties of Landschap Overijssel.

In de praktijk reikt de uitnodiging om te participeren (het meepraten en het meedoen) rond de Natura 2000-opgave niet tot aan de burger, maar alleen tot de partijen die zich hebben verenigd in de maatschappelijke coalitie 'Samen werkt beter' en toekomstige beheerders. Uit de gesprekken met de provincie en terreinbeherende instanties wordt duidelijk dat de burgers die wonen in en rond de Natura 2000-gebieden nauwelijks betrokken zijn bij de besluitvorming (dus met het meepraten) over

---

de Natura 2000-beheerplannen. Respondenten verklaren dit gebrek aan meepraten, behalve uit het ontbreken van een gerichte uitnodiging, ook uit de complexiteit van het Natura 2000-dossier.

### **Sturing**

Provincie Overijssel put voor het realiseren van de natuuropgave vooral uit de sturingsstijlen netwerksturing (samenwerken met de samenleving) en marktsturing (uitbesteden aan de samenleving). Voor de Natura 2000-opgave zet de provincie in op netwerksturing. De omgangsstijl is gericht op samenwerking binnen een relatief gesloten coalitie. Hier worden horizontale verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid benadrukt tussen de maatschappelijke partijen, de gemeenten, waterschappen en de provincie. Binnen het Natuurnetwerk is ook sprake van het uitbesteden van gebiedsregie en beheer (marktsturing). Op een bredere maatschappelijke betrokkenheid wordt vooralsnog niet gestuurd.

Buiten het Natuurnetwerk Nederland staat de provincie ook open voor zelfregulering. De provincie neemt hier soms de rol van facilitator van maatschappelijk initiatief op zich zoals de financiering van Atelier Overijssel en het begeleiden van initiatiefnemers (bijvoorbeeld in het gebiedsproces Dealmaking Tubbergen).

Ook faciliteert de provincie zelfregulering via de subsidieregeling 'Initiatieven van onderop'. De facilitering van burgers en vrijwilligers via provinciale ondersteuning van intermediairs is echter in revisie.

## **3.4 Concluderend**

De provincie Overijssel richt zich bij de vermaatschappelijking van haar natuurbeleid vooral op het delen van verantwoordelijkheid om urgente beleidsopgaven met maatschappelijke organisaties te realiseren. Het algemene streven van GS naar actief burgerschap krijgt in het Overijsselse natuurbeleid nog nauwelijks vorm. Burgers worden niet structureel betrokken bij de gebiedsprocessen voor Natura 2000; overleg vindt plaats met de partijen waarmee op overkoepelend niveau een akkoord is gesloten zoals de landbouworganisaties, terreinbeherende organisaties, gemeenten en waterschappen. Wel is er ruimte voor nieuwe beheerders van het Natuurnetwerk Nederland en worden ondernemers in de bij de herijking afgevalen EHS-gebieden uitgenodigd natuur en waterdoelen te realiseren in ruil voor planologische ruimte.

---

# 4 Initiatief bij de Gelderse samenleving

## 4.1 Introductie

In dit hoofdstuk gaan we in op vermaatschappelijking van het natuurbeleid in de provincie Gelderland. In paragraaf 4.2 beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de periode 2011- voorjaar 2014 hebben afgespeeld in de provinciale vormgeving van maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid. In paragraaf 4.3 beschrijven we de discourses en beleidsstrategie voor vermaatschappelijking in Gelderland. Paragraaf 4.4 eindigt met de belangrijkste kenmerken van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Gelderland.

## 4.2 Ontwikkelingen maatschappelijke betrokkenheid

In Gelderland nemen de maatschappelijke organisaties, Staatsbosbeheer en waterschappen, verenigd onder de noemer Gelderse Manifestpartners<sup>1</sup>, het initiatief bij de herijking van de EHS. Al voor dat het nieuwe college van Gedeputeerde Staten (CDA, VVD, PvdA en D'66) op 8 april 2011 wordt geïnstalleerd brengen zij het stuk 'Manifest Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in Gelderland' uit waarin ze het provinciale bestuur een bod voor leggen voor de herijking van de EHS.

De Manifestpartners pleiten onder andere voor een vitaal platteland, versterking van de kwaliteit van natuur en landschap en verbetering van de landbouwstructuur in Gelderland. Ze stellen voor de financiële middelen te concentreren op bestaande en potentiële waardevolle natuur in Gelderland. Dat betekent in de eerste plaats het veilig stellen van het beheer van bestaande en nog in te richten natuur. Daarnaast leggen ze de prioriteiten voor aanleg van nieuwe natuur tot en met 2018 bij:

- internationale verplichtingen: de opgaven voor de Kaderrichtlijn Water (KRW); definitief aangewezen Natura 2000-gebieden;
- nationale prioriteiten voor het rivierengebied (Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en Ruimte voor de Rivier);
- afronding van gebieden die al grotendeels zijn gerealiseerd en waarbij door afronding de beheerskosten worden beperkt en de effectiviteit van beheer wordt verhoogd;
- overige hectares waarvoor in vergaande mate met grondeigenaren of overheden afspraken zijn gemaakt over omvorming van landbouwgronden tot natuur.

GS omarmt dit initiatief en bereikt vervolgens een akkoord over de herijking van de EHS met de Manifestpartners. Bij de ontwikkeling van de Beleidsagenda Natuur en Landschap, waarin het nieuwe provinciale natuurbeleid vorm krijgt, worden de Manifestpartners vervolgens nauw betrokken. Zij vormen, aangevuld met een vertegenwoordiging van de Gelderse gemeenten, een Taskforce Natuur, Landschap en Landbouw die advies uitbrengt over verschillende thema's in het natuurbeleid.

Ook gaat de provincie voor de uitwerking van de beleidsagenda een dialoog aan met de inwoners van Gelderland om in beeld te krijgen welke wensen zij hebben voor natuur en landschap en welke bijdrage ze daaraan kunnen leveren. De provincie inventariseert deze ideeën via een internet-consultatie. Daarna vindt er matchmaking plaats tussen burgers en organisaties die de burgers kunnen helpen om hun ideeën te realiseren. Hierbij worden burgers gekoppeld aan intermediaire organisaties. Uiteindelijk is dit traject afgebroken in de realisatiefase van de ideeën, omdat, volgens verschillende respondenten, de provincie niet voorbereid was om op deze manier te werken en de burgers niet altijd de intentie hadden om zelf mee te doen om hun ideeën te realiseren.

---

<sup>1</sup> Staatsbosbeheer, Geldersch Landschap en Kasteelen, Natuurmonumenten, Federatie Particulier Grondbezit, LTO Noord, Natuurlijk Platteland Oost, Stichting Landschapsbeheer Gelderland, de drie waterschappen en de Gelderse Natuur en Milieufederatie.

---

Om haar beleid voor het Natuurnetwerk uit te voeren, nodigt de provincie vervolgens iedereen in de Gelderse samenleving uit die daaraan een bijdrage kan leveren. Deze betrokkenheid staat ten dienste van de realisatie van de internationale verplichtingen in het natuurbeleid, de Europese Natura 2000-doelen, en daarbinnen de *sense of urgency*-opgaven (habitattypen binnen Natura 2000 die in een slechte staat van instandhouding verkeren) en gebieden waar maatregelen moeten worden genomen voor de programmatische aanpak stikstof (PAS) (Provincie Gelderland, 2012). Door het belang dat de provincie hecht aan het voldoen aan de internationale verplichtingen voor natuur krijgt het thema maatschappelijke betrokkenheid, dat in de beleidsagenda nog een brede invulling kreeg, vooral de betekenis van de bijdrage die de samenleving kan leveren aan internationale natuurdoelen. De provincie verspreidt hiertoe in oktober 2013 een brief waarin de Gelderse organisaties wordt gevraagd aan te geven welke rol zij zien weggelegd voor hun organisatie om de gevraagde natuurprestaties te realiseren. Hierbij dienen zij te specificeren in welke gebieden zij iets willen doen, het aantal hectares dat zij willen realiseren en de termijn van de realisatie. Op deze uitnodiging melden zich ongeveer 50 initiatieven. De toegang voor nieuwe partijen om natuur te realiseren, is hiermee in principe vergroot; er is geen sprake meer van afspraken vooraf met een beperkt aantal terreinbeherende organisaties aan wie de grond geleverd wordt. Provincieambtenaren knopen vervolgens gesprekken aan met geïnteresseerde partijen. Dit zijn bestaande partners zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Gelders Landschap, maar ook nieuwe partijen, zoals de Gelderse Natuur en Milieufederatie (GNMF).

Ten tijde van dit onderzoek (tot medio 2014) is echter nog onduidelijk met wie de provincie uiteindelijk contracten afsluit. De provincie wil daarnaast voor enkele gebieden met complexe opgaven een (externe) gebiedsregisseur aanstellen, die bijvoorbeeld projecten voor de aanleg van nieuwe natuur gaat trekken en organiseren. Criteria om in aanmerking te komen voor deze rol zijn: competentie (aantoonbare ervaring), draagvlak (gebiedspartijen vertrouwen de regierol toe aan deze organisatie), een plan van aanpak en eigen bijdrage in de proceskosten (Provincie Gelderland 2013 a; 2013b, p. 10). Ook hiervoor melden zich nieuwe partijen, zoals de GNMF.

Buiten het Gelders Natuurnetwerk (in de Groene Ontwikkelzone, die bestaat uit bij de herijking afgefallen delen van de oude EHS) wil de provincie initiatieven vanuit de samenleving mogelijk maken die tegelijkertijd de natuurwaarden versterken, zonder actieve bijdrage van de provincie zelf. Hier zet de provincie geen eigen geld in voor realisatie van natuur. De financiering ligt volledig bij de initiatiefnemers. Voor het uiteindelijke beheer kan echter wel subsidie worden aangevraagd. Het is ten tijde van dit onderzoek (zomer 2014) nog onbekend of zich hiervoor mensen hebben gemeld.

Als het gaat om het bevorderen en faciliteren van burger- en vrijwilligersbetrokkenheid bij natuur en landschap in den brede, los van de specifieke natuurbeleidsdoelen, steunt de provincie voornamelijk op gemeenten en andere organisaties. Voor de vaste intermediaire organisaties die zich bezig houden met burgerbetrokkenheid en vrijwilligers is vanuit de provincie minder geld dan in het verleden ter beschikking. De prestatieovereenkomst met Stichting Landschapsbeheer Gelderland is verlengd tot 2016. De provincie bezuinigt op de structurele bijdrage aan organisaties IVN en GNMF. Aanvankelijk zouden deze subsidies helemaal gestopt worden maar Provinciale Staten besloten de financiële ondersteuning voor GNMF te handhaven en de provinciale bijdrage geleidelijk te verlagen. De provincie stelt verder eenmalig 6 ton Euro ter beschikking aan GNMF en IVN, om, samen met Stichting Landschapsbeheer Gelderland, de natuur en milieueducatie te hervormen, zodat deze uiteindelijk ook zonder subsidie kan worden voortgezet (Provincie Gelderland, 2013c).

## 4.3 Discoursen en beleidsstrategie

### 4.3.1 Discoursen

De verhaallijn in de provincie Gelderland over maatschappelijke betrokkenheid kan als volgt worden omschreven:

- De provincie is niet meer automatisch als eerste aan zet om natuur te realiseren; het initiatief ligt eerst bij de samenleving.

De provincie wil het eigenaarschap voor het natuurbeleid meer gaan delen met de Gelderse samenleving. Maatschappelijke partijen, gebruikers, particulieren, beheerders en het bedrijfsleven moeten de kans krijgen zelf aan te geven wat ze zelf willen bijdragen aan natuur en landschap. De provincie is in deze verhaallijn niet langer automatisch als eerste aan zet voor de beleidsvorming en uitvoering van publieke taken. Ook voor de internationale natuuropgave wil de provincie beter aansluiten bij de energie en de intrinsieke motivatie van de samenleving. Voorheen zette de overheid beleid uit en probeerde vervolgens draagvlak te vinden. Nu is de provincie *"niet meer automatisch het platform waar de discussies plaatsvinden"*, volgens een respondent. Deze stellingname is deels gebaseerd op de recente ervaring met de initiërende rol van de Gelderse manifestpartners maar het is ook bedoeld om het beleid beter te kunnen legitimeren. Dezelfde respondent illustreert: *"Om legitimatie te hebben als provincie om zaken zelf op te pakken, moet er eerst een verkenning aan vooraf gaan of er niet een andere partij is die iets zou willen"*. Bovendien is er een financieel motief voor maatschappelijke betrokkenheid. Een respondent illustreert: *"We kunnen het natuurbeleid financieel niet meer alleen dragen als overheid. Dus is het tijd dat de samenleving daar meer verantwoordelijkheid voor neemt"*.

#### 4.3.2 Beleidsstrategie

##### Actoren en rollen

In Gelderland heeft de maatschappelijke betrokkenheid bij natuurbeleid vooral het karakter van 'meedoen'; de provincie nodigt de hele Gelderse samenleving uit om bij te dragen aan de realisatie van de Gelderse natuur en -landschapsopgave. Voor de provincie zijn daarbij belangrijke prioriteiten: de functieverandering en inrichting van nieuwe natuur, maar ook het nemen van maatregelen in het kader van de PAS en in Natura 2000-gebieden (Provincie Gelderland, 2013d). De provincie beïnvloedt onder andere via het instrumentarium het type actor dat kan deelnemen aan de natuurrealisatie, onder meer door het instrumentarium (vooral subsidies voor beheer en inrichting van natuur) op de internationale verplichtingen toe te spitsen. Zo zijn in de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), voor omvorming van landbouwgrond naar natuur en inrichting van natuur, de mogelijkheden voor natuurtypen met beperkt rendement ingeperkt en is er een hogere vergoeding voor aanleg en herstel van internationaal waardevolle habitattypen. Dit komt vooral maatschappelijke partijen ten goede die zich op professionele wijze met natuurrealisatie bezig houden zoals de terrein-beherende organisaties. Maar ook kan zo een relatief nieuwe particuliere organisatie als de Stichting Marke Gorsselse Heide een rol spelen (Kader 4.1) Het is ten tijde van dit onderzoek nog onduidelijk wat de nagestreefde openheid van de uitnodiging en de nadruk op internationale verplichtingen gaat betekenen voor de breedte van de maatschappelijke betrokkenheid in Gelderland.

##### Kader 4.1 Vermaatschappelijking Gorsselse Heide

De Gorsselse Heide was een militair terrein, dat in 2004 door Defensie in de verkoop werd gedaan. Om het gebied te behouden richtten omwonenden de Stichting Marke Gorsselse Heide op, met het doel de grond te verwerven en te gaan beheren. Uiteindelijk is de stichting een samenwerking aangegaan met de Stichting IJssellandschap om de grond te kunnen verwerven. In 2009 brengt de combinatie IJssellandschap/De Marke een bod uit om het gebied te verwerven en dit wordt aan hen gegund. Stichting IJssellandschap kocht het gebied aan en de Stichting Marke Gorsselse Heide neemt het beheer op zich. Door de decentralisatie ontstond er echter een impasse over de financiering van het beheer. Pas op 19 maart 2013 is de Gorsselse Heide door de provincie Gelderland officieel verklaard tot project in het kader van SKNL. De stichting neemt nu het beheer van de natte heide op zich, en doet dat samen met omwonenden. Het uitgangspunt van de Stichting is de oude Marke gedachte: dat groepen mensen uit de omgeving met elkaar gaan zorgen voor onderhoud en gepast gebruik van het gebied, bijvoorbeeld door fietsers, wandelaars en andere gebruikers, zoals de motorcross. Het beheer van het gebied wordt georganiseerd door de Natuurwerkgroep Gorssel, die nu bestaat uit 35 mensen, en die om de week een ochtend in het gebied werkt. In de Natuurwerkgroep zitten mensen met professionele kennis van natuurbeheer. Daarnaast worden mensen uit de omgeving gemobiliseerd om mee te doen met het onderhoud. De Markegedachte is dat de beheerder het beheer niet allemaal zelf uitvoert maar dat een netwerk ontstaat, met de Stichting Marke Gorsselse Heide als centrale post die andere partijen stimuleert om mee te doen. Naast de werkgroep zijn er bijvoorbeeld schoolklassen van de middelbare scholen uit de omgeving die per jaar een ochtend in het gebied werken, onder leiding van mensen uit de Natuurwerkgroep. Daarnaast heeft de IVN afdeling Zutphen-Warnsveld een aantal gebiedsgidsen opgeleid die recreanten kunnen rondleiden en over de Gorsselse Heide een verhaal kunnen vertellen. Ook werkt de stichting samen met twee lokale agrariërs en de Agrarische Natuurvereniging Achterhoek, t Onderholt. Het beheer van de Gorselsse Heide is een voorbeeld dat de provincie het beheer uitbesteed aan een maatschappelijke partij, die vervolgens omwonenden betreft.

---

De belangrijkste focus van de provincie Gelderland ligt op 'mee doen'. Het meepraten van allerlei partijen over de uitvoering is beperkt door het in 2012 afschaffen van de gebiedscommissies waar de provincie eerder mee werkte. Gelderland richt zich aanvankelijk ook op het stimuleren van 'meepraten' van burgers, via de internetconsultatie van burger ideeën tijdens de beleidsontwikkeling van de beleidsuitwerking natuur en landschap. De provincie is ook volgend geweest naar aanleiding van het 'zelf praten' door de Manifestpartijen in Gelderland bij de herijking van de EHS in 2011. Maar na 2011 is er geen beleid voor meepraten en zelf doen van burgers in de vorm van facilitering van burgerinitiatief.

Van de betrokkenheid van gewone burgers bij de besluitvorming over en uitvoering van het beleid voor de Natura 2000-gebieden hebben de respondenten geen grote verwachtingen. Respondenten spreken de verwachting uit dat de besluitvorming rond de Natura 2000-opgave ofwel te technisch is of te kwetsbare natuur betreft voor burgerbetrokkenheid. Een respondent zegt: *"De beheerplannen Natura 2000 zorgen ervoor dat betrokken partijen niet met ideeën komen maar vooral met zorgen en bezwaren"*. Maar er is tot nu toe ook niet op 'mee doen' of 'zelf doen' gestuurd zoals een andere respondent aangeeft: *"In het beheerplanproces vragen we burgers niet naar hun initiatieven, meer naar bestaand gebruik"*. Toch zijn er tal van maatschappelijke initiatieven in of nabij Natura 2000-gebieden. Respondenten noemen voorbeelden van een wijngaard, zorginstellingen die werk verrichten of natuurterreinen gebruiken, recreatieve-, wandel- en fietsactiviteiten, sport- en horecaondernemers die excursies doen. *"Vergunningaanvragen zijn er aan de lopende band"*. Burgers hebben volgens de respondenten vaak ideeën die niet primair op natuur zijn gericht. Veel burgerinitiatief is kleinschalig en vindt plaats zonder betrokkenheid van overheden, in elk geval zonder betrokkenheid van de provincie. Vaak is er begeleiding van organisaties, zoals Stichting Landschapsbeheer, IVN, gemeenten, andere particuliere stichtingen en grondeigenaren.

### **Sturing**

We zien in Gelderland in beleidsvorming en uitvoering een mengeling van verschillende governance-stijlen. De verwachtingen van de provincie over de samenleving wijzen vooral op zelfregulering: de provincie gaat ervan uit dat de samenleving intrinsiek gemotiveerd is voor natuurrealisatie. Dit wil de provincie faciliteren mits het bijdraagt aan de provinciale natuurbelidsdoelen. Na een open uitnodiging gaat de provincie met individuele geïnteresseerde partijen of coalities op zoek naar gemeenschappelijke belangen (netwerksturing). De overeengekomen natuurprestaties worden vervolgens vastgelegd in een contract of overeenkomst en in een opdrachtgever-opdrachtnemer setting gerealiseerd (marktsturing). De provincie beweegt zich hiermee tussen netwerken en zakelijkheid. De houding ten opzichte van maatschappelijk initiatief is te typeren als 'inkaderen' en 'onderhandelen': daarbij brengt de provincie haar eigen doelen en criteria in. Opvallend is verder dat, bij gebrek aan maatschappelijk initiatief, de provincie de mogelijkheid openhoudt zelf als trekker op te treden (overheidsregulering). De provincie stimuleert maar zeer beperkt op een bredere betrokkenheid van burgers bij natuur, los van de provinciale beleidsdoelen. Het faciliterende spoor is, na de burgerconsultatie van ideeën, niet meer actief opgepakt. Hierover hebben de respondenten zorgen. De formele omgangsstijl, de eigen doelen voorop en het zakelijke (zoals de wens om opgaven bilateraal uit te besteden in contracten) past volgens verschillende respondenten niet goed bij burgerinitiatief. De provincie wil inzetten op zelf regulering, maar zoekt naar de eigen rol hierin. Verschillende respondenten benadrukken dat het vergroten van betrokkenheid een investering en een open houding vraagt. Bij een proces met burgers is de uitkomst niet bekend. Dat maakt het lastig voor de provincie.

## **4.4 Concluderend**

De provincie Gelderland streefde aanvankelijk naar een open dialoog met Gelderse burger over natuur en landschap in de hele provincie. Door het belang dat de provincie hecht aan het voldoen aan de internationale verplichtingen voor natuur krijgt maatschappelijke betrokkenheid al snel een 'smallere' betekenis. Het gaat hierbij vooral om het betrekken van maatschappelijke partijen die zich in willen zetten voor realisatie van natuur die nodig is om te voldoen aan de internationale verplichtingen. Via een open uitnodiging heeft de provincie de Gelderse samenleving opgeroepen mee te doen aan de natuurrealisatie voor het Gelders Natuurnetwerk. De toegang voor nieuwe partijen tot de beleidsuitvoering is hiermee in principe vergroot. In welke mate dit ook uitmondt in daadwerkelijke betrokkenheid van nieuwe partijen moet nog blijken. In de Groene Ontwikkelzone (uiten het Natuurnetwerk) stuurt de provincie niet actief op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid maar voor het beheer van gerealiseerde natuur stelt ze wel subsidie beschikbaar.

---

# 5 Maatschappelijk eigenaarschap in Limburg

## 5.1 Introductie

In dit hoofdstuk gaan we in op vermaatschappelijking van het natuurbeleid in de provincie Limburg. In paragraaf 5.2 beschrijven we hiertoe de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de periode 2011-2014 hebben afgespeeld in de provinciale vormgeving van maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid. In paragraaf 5.3 analyseren we op basis van dit overzicht de discoursen en provinciale beleidsstrategie voor maatschappelijke betrokkenheid in Limburg. Paragraaf 5.4 eindigt met conclusies over de kenmerken van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Limburg.

## 5.2 Ontwikkelingen maatschappelijke betrokkenheid

De provincie Limburg heeft sinds 2012 een college van CDA, VVD en PVDA, nadat het voorafgaande college met de PVV was gevallen. De PVV had zich hard gemaakt voor natuur waar gewone burgers iets aan hadden. Het nieuwe college neemt het voornemen van het vorige college om burgerparticipatie als apart beleidsdoel te benoemen over. Dit is verder uitgewerkt in het ambitiedocument burgerparticipatie (Provincie Limburg, 2013a). Hierin geeft de provincie aan op de eerste plaats te willen werken aan het verbeteren van beleidsparticipatie: het betrekken van burgers bij (provinciale) beleidsvorming om de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid te versterken. Op de tweede plaats wil de provincie actief burgerschap bevorderen. Burgers moeten meer verantwoordelijkheid nemen voor de inrichting van hun eigen leven en leefomgeving. Motieven voor deze aandacht voor burgerparticipatie vormen de bezuinigingen op de overheidsfinanciën en het streven naar een compacte overheid. Maar ook het besef dat de overheid afhankelijk is van kennis en inbreng van de samenleving, speelt een rol.

Het streven naar beleidsparticipatie van burgers komt in het natuurbeleid vervolgens tot uitdrukking in de wijze waarop toegewerkt is naar een nieuw beleidsprogramma. Centraal in de beleidsvorming staat een door de provincie georganiseerd tweedaags werkatelier in december 2012 met onder meer terreinbeheerders, waterschappen, gemeenten, landbouworganisaties en landschapsbeheerders. Dit resulteert in concrete ideeën over vereenvoudiging van natuurbeleidscategorieën, versnelling van de uitvoering en andere vormen van financiering die landen in het nieuw beleidsprogramma "Natuurbeleid, eenvoudig natuurlijk".

Het beleidsprogramma maakt een driedeling in goudgroene, zilvergroene en bronsgroene natuur. Voor realisatie van de goudgroene (internationaal waardevolle) natuur wil de provincie prestatiecontracten sluiten met maatschappelijke organisaties en waterschappen die een stevig belang hebben bij natuurrealisatie. Zo'n contract is een subsidie met een afspraak voor een bepaalde prestatie die daarvoor wordt gerealiseerd, vaak een aantal hectares functieverandering in een bepaalde tijd. De provincie maakt voor de realisatie van een bepaalde prestatie het liefst afspraken met één partij in tegenstelling tot in het verleden toen afspraken werden gemaakt met gebiedscommissies, bestaande uit samenwerkende gebiedspartijen. Een provinciale respondent vertelt: "*Die organisatie mag dan wel allerlei mensen erbij betrekken maar er moeten niet tien kapiteins op het schip komen.*" Nieuwe maatschappelijke partijen hebben hierbij ook toegang tot de realisatie van internationaal waardevolle natuur. Zo helpt de Stichting Natuurrijk Limburg agrariërs om hun grond in te zetten voor natuur (zie Kader 5.1). Andere nieuwe partijen in de rol van contractpartner zijn de Coöperatie Bosgroep Zuid-Nederland, het Bosschap en Limburgs Particulier Grondbezit.

## Kader 5.1 Natuurrijk Limburg

Natuurrijk Limburg is een stichting die werd opgericht door de Limburgse land en tuinbouworganisatie, in samenwerking met het Limburgs particulier grondbezit. Natuurrijk Limburg is een van de organisaties waarmee de provincie Limburg een contract heeft afgesloten om natuur in de goudgroene zone te realiseren. In 2013 sloot Natuurrijk Limburg met de provincie Limburg een eerste partnercontract voor de realisatie van 21 hectare natuur in het Roerdal. Voor 2014 heeft Natuurrijk Limburg opnieuw een partnercontract afgesloten met Provincie voor nogmaals 50 ha natuurontwikkeling en soortenmaatregelen. Natuurrijk Limburg functioneert als gebiedsontwikkelaar die lokale (collectieven van) agrariërs en particulieren faciliteert (Natuurrijk Limburg, 2014a). Natuurrijk Limburg werkt met een bestuur en vier agrarische natuurverenigingen, die heel Limburg dekken. In 2013 heeft de stichting bij andere betrokken organisaties kenbaar gemaakt dat Natuurrijk Limburg zich actief wil inzetten om natuur te gaan realiseren in de goudgroene zone. Natuurrijk Limburg heeft aansluiting gevonden bij verschillende overlegstructuren, onder andere met de provincie en terreinbeherende organisaties (Natuurrijk Limburg, 2014b).

De basis voor de Stichting Natuurrijk Limburg is dat agrariërs, en ook andere ondernemers en particulieren, veelal te weinig slagkracht hebben om gronden zelf te verkrijgen en ze missen vaak de ecologische kennis, en ook de toegang tot die kennis, om natuurgebieden te laten inrichten en/of goed te beheren. Natuurrijk Limburg zet zich er in het kader van het partnercontract voor in dat natuurgronden in eigendom komen van agrariërs en agrarische natuurverenigingen, en dat natuurgronden worden beheerd door agrariërs en particulieren. Voor het contract ontvangt Natuurrijk Limburg budget van de provincie, waarmee gronden van agrariërs en particulieren afgewaardeerd worden van landbouw naar natuur. Er worden inrichtingsplannen geschreven en beheermaatregelen in beeld gebracht (Natuurrijk Limburg, 2014b). De stichting functioneert dus als een intermediair in de verwerving en uitgifte van te beheren gronden.

In de zilvergroeene natuurzone (die niet direct voor internationale doelen benodigde bestaande en nieuwe natuur bevat en agrarische beheersgebieden) en in de bronsgroene landschapszones (alle prioritaire landschapszones buiten de EHS, zoals de Provinciale Ontwikkelingszones Groene waarden en Veerkrachtige Watersystemen) stimuleert de provincie gebiedsontwikkelingsprojecten en biedt initiatiefnemers 50% cofinanciering om hun eigen initiatieven te realiseren als ze tegelijkertijd natuur en landschapswaarden ontwikkelen (uitnodigingsplanologie). In de zilvergroeene zone zijn ook subsidies voor agrarisch natuurbeheer beschikbaar. In de bronsgroene landschapszone is het aan de gemeenten om in de toelichting op bestemmingsplannen aan te geven hoe met bescherming en versterking van kernkwaliteiten in het betreffende gebied wordt omgegaan.

In het nieuwe provinciale omgevingsplan van 2014 wordt de ambitie voor vermaatschappelijking nog eens bevestigd: *"We zetten in op vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid bij en draagvlak voor natuur en natuurbeleid door zoveel en zo divers mogelijke partijen verantwoordelijkheid te laten nemen voor natuurontwikkeling"*. Een nieuw motief om te vermaatschappelijken in dit omgevingsplan is kritiek op de dominantie van de ecologische insteek in het natuurbeleid de afgelopen jaren: *"Je doet het voor de mensen, natuur is niet alleen maar vanwege de ecologische waarde"*, en: *"Het gaat om de waarde van de natuur voor de maatschappij"*.

Anders dan veel andere provincies houdt de provincie de exploitatiesubsidies van intermediaire organisaties die burgerbetrokkenheid bij natuur en landschap ondersteunen grotendeels in stand zoals de Stichting Limburgs Landschap, Milieufederatie Limburg, IVN-Consulentschap Natuur- en Milieueducatie, en Natuurhistorisch Genootschap Limburg en Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL). Naast deze exploitatiesubsidies biedt de provincie projectsubsidies voor bovenlokale projecten die kennis en betrokkenheid van burgers, bedrijven en gemeenten helpen vergroten en subsidieert de provincie de ondersteuning van lokale werkgroepen door IKL en door de Milieufederatie Limburg (Provincie Limburg, 2013b). Incidenteel biedt de provincie andere financiële ondersteuning, zoals een (eenmalige) bijdrage aan IKL om kleine groene doelen van burgers in 2013 te realiseren.

Daarnaast heeft Limburg de regeling 'Leefbaarheid en Groen' in en om de stad; een subsidie voor verbetering van de leefbaarheid in de woonomgeving. Hierin is burgerparticipatie een belangrijk criterium. De regeling 'Leefbaarheid en Groen' biedt mensen kans om in hun leefomgeving eigen doelen te realiseren. Groenrealisatie wordt gecombineerd met sociale aspecten, zoals sociale cohesie, zorg voor kwetsbare medeburgers en sociale veiligheid.



---

## 5.3 Discoursen en beleidsstrategie

### 5.3.1 Discoursen

We zien in Limburg twee verhaallijnen over maatschappelijke betrokkenheid:

- Laat de samenleving in al zijn diversiteit verantwoordelijkheid nemen voor natuur en de eigen leefomgeving op basis van een gevoel van eigenaarschap.
- De betrokken burger moet de natuur ook kunnen gebruiken; alle natuur is mensgericht en toegankelijk.

Het dominante discours in Limburg rond maatschappelijke betrokkenheid is dat er een breed gedragen gevoel van eigenaarschap voor natuur moet ontstaan. Dit eigenaarschap moet er toe leiden dat mensen verantwoordelijkheid nemen voor natuur en groen, ook in de eigen leefomgeving. Er is hierbij geen sprake van ruimtelijke differentiatie: het verantwoordelijk maken van de samenleving is van toepassing op de internationale natuur (*de goudgroene natuurzone*), maar ook daarbuiten (in de zgn. *zilvergroene natuurzone en bronsgroene zone*) en rond de steden.

De provincie Limburg benadrukt onder de noemer van vermaatschappelijking ook dat de burger natuur moet kunnen gebruiken. Deze zogenaamde mensgerichte natuur, die eerder vooral was geconcentreerd rond de grote steden, wordt nu verbreed; alle natuur in de provincie moet toegankelijk zijn voor recreatief medegebruik. Een respondent illustreert: *“Deze coalitie is heel gedreven om natuur weer leuk en aantrekkelijk te maken voor de burgers. Om het stempel eraf halen dat het alleen lastig is en niet toegankelijk. Alle natuur is mensgericht, zo staat ook in de nota. De gedeputeerde wil dat je ook binnen de EHS initiatieven hebt voor meer recreatiemogelijkheden”*.

### 5.3.2 Beleidsstrategie

#### **Actoren en rollen**

In de goudgroene zone kan de maatschappelijke betrokkenheid worden getypeerd als 'meedoen'. In de goudgroene natuur zijn er vooral kansen voor partijen die een natuurbelang hebben. Deze uitnodiging is niet open voor iedereen zoals op basis van het dominante discours zou mogen worden verondersteld; de provincie kiest gericht (partners die een deel van de beleidsopgave voor hun rekening kunnen nemen. Dit kunnen vergeleken met het verleden ook nieuwe partners zijn, zoals Natuurrijk Limburg. Aan de andere kant kunnen buiten de contractpartners om particulieren nog steeds via de subsidieregeling kwaliteit natuur en landschap (SKNL) realiseren. De toegang voor meepratende partijen ('meepraten') is in Limburg verkleind, doordat het werken met gebiedscommissies is afgeschaft. Buiten de internationale natuur is de maatschappelijke betrokkenheid ook te typeren als 'meedoen'. Realisatie van de natuur- en landschapswaarden is in die zones afhankelijk van de bereidheid van andere partijen om initiatief te nemen, maar de provincie financiert mee en heeft ook in deze zone beleidsdoelen. In de zomer 2014 is er 335 ha van de in potentie 10.000 ha aan zilvergroene natuur op initiatief van anderen gerealiseerd

De inzet van de provincie op het bevorderen van 'meepraten' van burgers bij de besluitvorming over Natura 2000-gebieden is beperkt. De geïnterviewde ambtenaren verwachten ook niet dat burgers in Natura 2000-gebied zelf met plannen of ideeën ('zelf doen' of 'meedoen') zullen aankloppen bij de provincie met uitzondering van landgoedeigenaren. Een respondent illustreert: *“Voor mensen in de dorpen is de EHS vaak te ver weg”*. De kans is volgens de respondenten bovendien groot dat particulier initiatief van burgers niet past bij de natuurdoelstellingen voor deze gebieden en dat initiatieven dus geen vergunning zullen krijgen. Natuurbeelden van burgers sluiten volgens hen niet aan bij de doelen van Natura 2000. Zij verwachten dat burgerinitiatieven beter passen in de zilvergroene en bronsgroene zones, omdat hier minder kwetsbare natuur wordt beoogd. Hierbij is het overigens de vraag of het aan de regels zelf ligt of aan de kloof tussen de ecologische en de mensgerichte invalshoek in het natuurbeleid. Een respondent vertelt dat ondanks het nieuwe mensgerichte beleidsdiscours binnen het provinciehuis er ook ambtenaren zijn die ervan overtuigd zijn dat burgerparticipatie de natuurwaarden schaadt. Toch ondersteunt de provincie op kleine schaal wel pogingen om koppelingen te leggen tussen burgers en Natura 2000. Een voorbeeld is het Ommetjesproject uit 2013 van IVN en IKL dat lokale initiatieven van burgers om in het buitengebied ommetjes aan te

---

leggen faciliteert. Zo'n 'ommetje' wordt naar een natuurontwikkelingsproject geleid, zodat mensen kunnen zien wat een terreinbeherende organisatie daar realiseert. Ook gaf de provincie een (eenmalige) bijdrage aan het IKL voor de realisatie van kleine groene doelen van mensen op basis van 50% cofinanciering. Hierbij kon het burgerinitiatief in alle zones plaatsvinden, ook in de Natura 2000-gebieden in de goudgroene zone. Dit leidt in deze zones volgens de respondent van IKL vooral tot initiatieven van vrijwilligers (of coalities van vrijwilligers met maatschappelijke organisaties, zoals terreinbeherende organisaties) rond soortenonderzoek en natuurbescherming.

### **Sturing**

De provincie Limburg zet vanaf 2012 in de beleidsvorming vooral in op netwerksturing door maatschappelijke partijen te betrekken bij de formulering van het nieuwe beleidsprogramma. In de beleidsuitvoering domineert marktgerichte sturing waarbij de provincie de realisatie van (goudgroene) natuur uitbesteedt aan door haar gekozen contractpartners. De provincie heeft dan een rol als opdrachtgever. De provincie put ook uit de sturingsstijl stimuleren van zelfregulering van burgers en initiatiefnemers. Dit uit zich richting burgerinitiatieven vooral in de ondersteuning van intermediairs en het verlenen van subsidies voor burgerinitiatieven. Richting initiatiefnemers (bijv. in zilvergroene en bronsgroene zones) uit zich dit in de (o.a.) financiële ondersteuning.

## **5.4 Concluderend**

Limburg stuurt op verschillende manieren op een grotere betrokkenheid van de samenleving bij natuur. Het gericht uitnodigen van partners om internationale natuurdoelen te realiseren, leidt echter tot een vrij gesloten benadering in de goudgroene zone. Doelrealisatie staat voorop, met afspraken binnen een strak kader, gebruikmakend van het 'oude' subsidie-instrument. Er is geen sprake van een toename van open planvorming waarbij de burger actief wordt betrokken. Buiten de goudgroene zone richt de provincie zich meer op de burger, met een aanpak voor toegankelijke natuur en meer recreatieve mogelijkheden. Ook heeft provincie Limburg, anders dan de provincies Gelderland en Overijssel 50% cofinanciering beschikbaar voor natuurrealisatie in de bij de herijking afgevallen zones (in Limburg zilvergroene en bronsgroene natuur). Limburg blijft verder investeren in de intermediaire organisaties ter ondersteuning van de actieve samenleving. Het beleid in Limburg ademt de sfeer van een ad-hoc-aanpak, maar dit kan ook gezien worden als poging om aan te sluiten op de aanwezige energie in de samenleving.

---

## 6 Conclusies en discussie

### 6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk trekken we conclusies uit het voorgaande en bediscussiëren we de bevindingen over provinciale discourses en strategieën op het gebied van het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Ondanks verschillen tussen de onderzochte provincies Overijssel, Gelderland en Limburg geldt voor alle drie dat een grotere betrokkenheid van de samenleving vooral gezien wordt als middel om met meer draagvlak en met minder publieke middelen natuurdoelen te bereiken. Daarnaast is maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en leefomgeving ook een zelfstandig beleidsdoel, maar concrete beleidsinitiatieven op dit vlak zijn nog beperkt. In het navolgende lichten we deze conclusie verder toe aan de hand van de discourses die de drie provincies hanteren bij vermaatschappelijking van natuurbeleid (6.2) en de strategieën die zij daarvoor inzetten (6.3). We sluiten af met een discussie over deze bevindingen (6.3).

### 6.2 Discours

In alle drie provincies speelt het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid een rol in het natuurbeleidsdiscours. Behalve door ontwikkelingen in het natuurdomein laten de provincies zich hierbij inspireren door het meer algemene streven naar actief burgerschap. Wel zijn er duidelijke verschillen in uitwerking die vermaatschappelijking krijgt. In Overijssel domineert de verhaallijn over gezamenlijke verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen én overheden voor de samenhangende ontwikkeling van ecologie en economie in de provincie. Maatschappelijke partijen en overheden moeten samenwerken om eerdere tegenstellingen tussen natuur en economie te overbruggen en urgente natuuropgaven te realiseren. Veel wordt hierbij verwacht van het combineren van functies, zoals water, natuur en landbouw. De provincie stelt zich hierbij op als netwerkpartner. De provincies Gelderland en Limburg benadrukken het eigen initiatief vanuit de samenleving. Door de samenleving in een pril stadium uit te nodigen om met ideeën en initiatieven te komen kan het eigenaarschap voor natuur worden vergroot, zo is de gedachte. Pas in tweede instantie, als initiatief uitblijft, is de overheid aan zet.

Over wie er betrokken moet worden, spreken de provincies zich niet heel specifiek uit. Gelderland richt zich op de gehele Gelderse samenleving. De provincie Limburg stelt dat de samenleving in al zijn diversiteit betrokken moet worden. De provincie benadrukt verder dat voor het realiseren van deze betrokkenheid er ook iets aan de natuurkant moet gebeuren: natuur moet ook gebruikt kunnen worden door de samenleving. Dit betekent dat er naast internationaal waardevolle natuur ook aandacht moet zijn voor beleefbare natuur en natuur dichtbij steden. Er is in deze provincie openlijk kritiek op het als technocratisch ervaren oude natuurbeleid dat de betrokkenheid van burgers in de weg staat. Overijssel richt zich, naast overheden, op relevante partijen in het landelijk gebied, vooral natuur- en landbouworganisaties.

Een algemeen kenmerk van de provinciale discourses over vermaatschappelijking is ten slotte de nadruk op meedoen en zelf doen door de samenleving. De samenleving wordt vooral geframed als initiatiefnemer van concrete projecten waarin maatschappelijke organisaties, burgers of ondernemers ook zelf investeren. Alleen maar meepraten in gebiedscommissies of andere overlegverbanden over de besteding van overheidsmiddelen is niet meer aan de orde. Er moet boter bij de vis.

---

## 6.3 Strategieën

De uitwerking van het participatiediscours in concrete beleidsstrategieën verschilt per ruimtelijke zone. In alle drie provincies geldt dat in de zone met internationaal waardevolle natuur veel wordt verwacht van professionele maatschappelijke organisaties die de provincies werk uit handen kunnen nemen. Idealiter gaat de provincie hiermee een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie aan. Welke taken precies worden uitbesteed en aan wie is ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend. Organisaties met ervaring in het natuurbeheer, zoals terreinbeherende organisaties, zijn hierbij in principe in het voordeel. Maar anders in het verleden, staat de uitvoering ook open voor nieuwe actoren die de gewenste natuurkwaliteit kunnen realiseren.

Limburg kiest gericht partners en wil de realisatie van natuur met deze partners contractueel regelen. Gelderland nodigt de Gelderse samenleving uit om zich te melden met hun initiatieven voor natuurrealisatie, maar perkt de deelname om natuur te realiseren in door het stellen van criteria op het gebied van deskundigheid, draagvlak en ervaring. Overijssel werkt samen met maatschappelijke partijen die onderdeel zijn van een gesloten coalitie; zij hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de uitvoering van gebiedsprocessen. Een nieuwe rol die de provincies uitbesteden is die van de gebiedsregie. Provincies zijn bereid om de regie van gebiedsprocessen bij een maatschappelijke partij te leggen die projecten om natuur te realiseren, gaan organiseren en trekken. De toegang voor nieuwe partijen met een natuurdoel voorop, zoals Stichting Ark, het Bosschap, Natuurrijk Limburg, Milieufederatie en particulieren, om natuur te realiseren (verwerven en inrichten) is vergroot.

In de bij de herijking van de EHS afgevalen gebieden is de toegang voor de samenleving om initiatieven te nemen die een relatie hebben met natuur opener, omdat de provincies hier minder eigen doelen nastreven. Er is in alle drie provincies sprake van uitnodigingsplanologie. Initiatiefnemers, meest ondernemers, worden uitgenodigd natuur- of waterdoelen te realiseren in ruil voor planologische ruimte. Limburg is de enige provincie die deze initiatieven ook financieel ondersteunt: hiervoor is maximaal 50% provinciale cofinanciering beschikbaar.

Naast deze instrumentele insteek gericht op de realisatie van de eigen natuurdoelen, ondersteunen alle provincies ook groene burgerinitiatieven in het algemeen. Meestal gebeurt dit via de ondersteuning van intermediaire organisaties die burgers en vrijwilligers ondersteunen zoals Stichting Landschapsbeheer, IVN, milieufederaties en andere organisaties, of subsidieregelingen voor concrete projecten van burgers. Zowel Limburg als Overijssel cofinancieren burgerinitiatief via een subsidie-regeling. Wel staat in Gelderland en Overijssel de structurele provinciale bijdrage aan sommige van deze organisaties op de tocht en willen de provincies de facilitering van burgers en vrijwilligers en/of milieueducatie zo hervormen dat hiervoor geen of minder provinciale bijdrage meer nodig is.

De betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming over Natura 2000-gebieden is niet veranderd in de provincies. De organisatie van de uitvoering aan de hand van beheerplanprocessen, die provincies vormgeven met maatschappelijke partijen, lijkt een toename van betrokkenheid van burgers in de besluitvorming nog in de weg te staan. Groene burgerinitiatieven kunnen in principe overal plaatsvinden. Provinciale ambtenaren vinden dat burgerinitiatieven zich doorgaans niet goed verhouden tot de kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden en signaleren in die gebieden weinig burgerinitiatief. Provincies stellen een slagvaardige en doelgerichte uitvoering van het Natura 2000-beleid voorop en hebben daar de afgelopen jaren de prioriteit bij gelegd, bijvoorbeeld door een doelgerichte keuze van partners en contractuele uitvoering. Hierdoor heeft het zoeken naar mogelijkheden om de ruimte voor burgerinitiatief in Natura 2000 gebieden te vergroten weinig aandacht gekregen.

## 6.4 Discussie

Wat zeggen deze bevindingen nu over de mogelijke spanningen tussen de internationaliseringstrend en de vermaatschappelijking in het natuurbeleid waarin PBL geïnteresseerd is?

---

Of er spanning bestaat hangt af van de opvatting van vermaatschappelijking. Als vermaatschappelijking wordt opvat als het meer of op nieuwe wijze betrekken van maatschappelijke partners en professionele organisaties, dan gaan de twee trends goed samen. De strategieën die provincies ontwikkelen zijn namelijk juist gericht op het bevorderen van de betrokkenheid van dit soort actoren om internationaal belangrijke natuur in hun provincie te realiseren. Juist voor de internationale natuur is er sprake van meer uitnodigen van en verantwoordelijkheid delen met de samenleving; dus vermaatschappelijking ten dienste van de natuurrealisatie. Maar als vermaatschappelijking wordt opgevat als meer ruimte voor burgerinitiatieven en burgerbetrokkenheid, en het meer openstaan van provincies voor de verschillende natuurbeelden en wensen van burgers met natuur, dan lijken de twee trends wel op gespannen voet te staan, althans in de perceptie van provincies. De overtuiging overheerst dat burgerinitiatieven zich slecht verhouden tot de beoogde natuur in Natura 2000-gebieden.

Ook speelt mee dat provincies in het natuurbeleid nog weinig ervaring hebben met sturingsstrategieën gericht op het stimuleren van actief burgerschap (burgers die zelf initiatieven nemen in de natuur), zoals het bevorderen van zelfregulering. Met deze stijl laten overheden het initiatief aan burgers, creëren ruimte voor initiatief en faciliteren waar nodig. Ruimte voor het ongeplande, niet weten waar een proces uitkomt, zijn hierbij belangrijke randvoorwaarden. In deze verkenning zien we geen grote toename van deze sturingsstijl, ondanks de wensen van overheden om actief burgerschap te bevorderen. De overtuiging dat burgerbetrokkenheid iets moet opleveren voor de overheid en de prioriteit van de provincies bij de realisatie van de internationale natuur staat op gespannen voet met de gevraagde open houding. Per saldo vindt vermaatschappelijking, in de zin van meer ruimte bieden aan burgers en hun initiatief, daardoor vooral plaats buiten de context van de internationale natuur en is er dus sprake van ruimtelijke zonerings.

Een discussiepunt is of provincies meer kunnen doen om participatie van burgers in de Natura 2000-gebieden mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door het beleid minder technisch te formuleren. In de beleidsvorming actief burgers uit te nodigen om met ideeën en initiatieven te komen en/of intermediaire organisaties te ondersteunen die participatie van burgers faciliteren. Als provincies hier niet voor kiezen, dreigt de vermaatschappelijking in het natuurbeleid vooral neer te komen op een bredere en intensievere betrokkenheid van het geprofessionaliseerde maatschappelijke middenveld, waarin burgers nauwelijks een positie hebben. De mate waarin burgers met hun ideeën en initiatieven dan betrokken worden, zal vooral afhangen van de houding en initiatieven van bestaande en nieuwe uitvoeringpartners van de provincies. Uit voorbeelden in dit onderzoek blijkt dat sommige partners hier actief mee bezig zijn. Om dit te versterken en te borgen zou de provincie voorwaarden kunnen stellen aan haar contractpartners op het vlak van burgerparticipatie.



---

# Literatuur

- Arnouts, R.C.M., D.A. Kamphorst, B.J.M. Arts & J.P.M. van Tatenhove (2012). *Innovatieve governance arrangementen voor het groene domein*. WOT-werkdocument 306. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Bakker, E. de & G. Overbeek (2005). *Van passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid*. Rapport LEI 7.05.02. LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Bakker, H.C.M., de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007). *Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. WOT-rapport 47. WOT Natuur en Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Blond, P. (2010). *Red Tory*. Londen: Faber and Faber.
- Buijs, A.F., T. Langers, T. Mattijssen & I. Salverda (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. Alterra rapport 2362. Alterra Wageningen UR en Leerstoelgroep Bos en Natuurbeheer, Wageningen University.
- Dam, R. van, Salverda, I. & R. During (2008). *Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers*. Burgers en Landschap deel 2. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Dam, R. van, Salverda, I. & R. During (2011). *Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid*. Burgers en Landschap deel 5. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Edelenbosch, J & R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Groot, M. de, I.E. Salverda, R. I. van Dam & J. L.M. Donders (2012). *Gedreven streven voor natuur en landschap; Over actiegroepen van burgers tegen grote landschappelijke ingrepen*. WOT-paper 19. WOT Natuur en Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Hajer, M. (2005). *Coalitions, practices, and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE*. In: Howarth, D. and J. Torfing (eds.). *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 297-315.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. PBL-rapport 500246001. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Beleid, processen en effecten*. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. 6<sup>e</sup> druk, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Leroy, P. & J. Gersie (2004). *Een historisch tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland*. In: Overbeek, G. en S. Lijmbach (eds.). *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*. Wageningen Academic Publishers.
- Liefferink, D. (2006). *The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron*. In: *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, pp 45 -68.
- Kamphorst, D.A. (2006). *Veranderend milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*. Proefschrift, verschenen bij Uitgeverij Geo Pers, Groningen.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. WOT-technical report 35. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications, London.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the meta-governance of hierarchies, networks and markets. The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Physica-verlag, a Springer Company.
- Ministerie van LNV (2000). *Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Ministerie van EZ (2013). *Natuurtop*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Ministerie van EZ en provincies (2013). *Het Natuurpact van 18 september 2013*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

- 
- Ministerie van EZ (2014). *Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk verder'*. Ministerie van Econ. Zaken, Den Haag.
- Natuurrijk Limburg (2014a). *Partnercontract met provincie*. Persbericht 23 juli 2014. Via: <http://www.natuurrijkl limburg.nl/actueel/artikelen/partnercontract-met-provincie/pagina/3/>
- Natuurrijk Limburg (2014b). *Resultatenrapport Natuurrijk Limburg 2013*. Mei, 2014.
- Noortwijk, R. van en C.J. Hugenholtz-Sasse (2012). *De creatieve samenleving en de overheid. Visie van intermediaire organisaties op de rol van de overheid ten aanzien van maatschappelijk initiatief*. GreenWish. In opdracht van het ministerie van BZK.
- Provincie Overijssel (2013a). *Akkoord Samen werkt beter - ruimte geven aan de versterking van de economie en de ecologie in Overijssel*. Brief aan PS, 7 juni 2013
- Provincie Overijssel (2013b). *Samen werkt beter*. Website, 30 mei 2013: <http://www.overijssel.nl/thema's/ruimtelijke-ontwikkeling/omgevingsvisie-0/omgevingsvisie-0/@181868/samen-werkt-beter/>.
- Provincie Overijssel (2013c). *Beleidsbrief strategie Beheer natuur en landschap*. Gedeputeerde Staten van Overijssel, kenmerk 2013/0183691, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013d). *Sociale Kwaliteit | Initiatieven van onderop*. Statenvoorstel nr. PS/2013/767. Provincie Overijssel, Zwolle.
- Provincie Overijssel (2013e). *Investeringsvoorstel sociaal flankerend beleid*, PS/2013/194. Provincie Overijssel, Zwolle.
- Provincie Gelderland (2012). *Beleidsuitwerking natuur en landschap*. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013a). *Realisatiestrategie natuur en landschap, de basisfilosofie*. 23 januari 2013. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013b). *Realisatiestrategie natuur en landschap; bijlage notitie*. Bijlage bij statenbrief, 28 mei 2013. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013c). *Gelderland leeft*. Nieuwsbrief, 2013 no 4. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2013d). *Verdere samenwerking voor Gelderse natuur*. Brief van de provincie Gelderland, 31 oktober 2013. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Provincie Limburg (2013a). *Ambitiedocument burgerparticipatie*. Provincie Limburg, Maastricht.
- Provincie Limburg (2013b). *Natuurbeleid, eenvoudig natuurlijk. Programma natuur en landschapsbeleid 2013-2020*. Provincie Limburg, Maastricht.
- Regering (2010). *Regeerakkoord, Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 30 september 2010. Den Haag.
- Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag.
- Rutte, M. (2013). *Sterke mensen, sterk land; Over het bezielend verband in de samenleving*. Willem Dreeslezing, Den Haag, 14 oktober 2013.
- SCP (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* SCP publicatie 2012- 31. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Selnes, T.A., D.A. Kamphorst, B.J.M. Arts & J.P.M. van Tatenhove (2013). *Innovatieve governance-arrangementen. op zoek naar vernieuwing in het groene domein*. WOt-werkdocument 340. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Steen, M. van der, M van Twist Nancy.Ch.-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.
- TK (2013). *Bevordering van de doe-democratie*. Brief van het Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kenmerk 2013 - 0000141544, 14 maart 2013.
- Troonrede (2013). <http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2013/september/troonrede-2013/>.
- Volker, C.M. (2002). *Het groene geweten van Nederland. Institutioneel draagvlak voor natuur*. In: Kuindersma, W. (eds) (2002) Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudies nr. 3. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen [WOT Natuur & Milieu Wageningen UR].
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.



---

# Verantwoording

Dit project werd begeleid door Rob Folkert (Planbureau voor de Leefomgeving) en Froukje Boonstra (Alterra Wageningen UR). Het projectplan en de werkwijze zijn met de opdrachtgevers besproken. De werkwijze bestond uit de analyse van documenten en gesprekken, met beleidsmakers en maatschappelijke partijen. Deze respondenten zijn vervolgens uitgenodigd om deel te nemen aan een workshop waarin de voorlopige bevindingen zijn gedeeld. Een eerste versie van een eindconcept is tevens aan de respondenten voorgelegd. Daarna is het rapport in nauwe samenspraak met de opdrachtgevers verder afgeschreven. De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.



---

# Bijlage 1 Respondenten interviews

Bart Beukema, Provincie Overijssel

Laurens de Jong, Provincie Overijssel

Gerrit Valkeman, Provincie Overijssel

Judith Snepvangers, Landschap Overijssel

Evert Jan Peper, Dienst Landelijk Gebied

Theo Stam, LTO Noord

Annemieke Vesseur, Natuurmonumenten regio Overijssel

Jan Willem van der Vegte, Provincie Gelderland

Sarah Spiertz, Provincie Gelderland

Dorine Spanjers, Provincie Gelderland

Joost de Koning, Provincie Gelderland

Tiny Wigman, Bureau Niche

Mirjam Kleine Koerkamp, Natuurmonumenten Regio Gelderland

Willem Hellevoort, Natuurmonumenten Regio Gelderland

Alex de Meijer, Gelderse Natuur en Milieufederatie

Arjan Vriend, Stichting Landschapsbeheer Gelderland

Jacques Duivenvoorde, Stichting Marke Gorsselse heide

Sander Bosman, Gemeente Brummen

Torben Mulder, Provincie Limburg

Leon Janssen, Provincie Limburg

Peter Vleugels, Provincie Limburg

Hilde Gorissen, Provincie Limburg

Henk Schmitz, IKL-Limburg

Ben Huisman, Unie van Bosgroepen

Marc Niessen, Stichting Natuurrijk Limburg

Bram Derckx, Stichting Natuurrijk Limburg

Hans Rutten, Ministerie van EZ

Rijk van Oostenbrugge, Ministerie van EZ



## Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOT-Technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-Technical reports zijn ook te downloaden via de website [www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu)

1	Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.</i>
2	Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J-W. Vergeer & E. van Winden (2014). <i>Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.</i>
3	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA</i>
4	Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). <i>Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.</i>
5	Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). <i>Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014</i>
6	Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). <i>Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach</i>
7	Knegt de, B., T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). <i>Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000- habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.</i>
8	Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P.C. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). <i>Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).</i>
9	Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014). <i>Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)</i>
10	Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). <i>Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.</i>
11	Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). <i>Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2040.</i>
12	Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). <i>Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.</i>
13	Knegt, B. de (ed.) (2014). <i>Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i>
14	Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). <i>FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.</i>
15	Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014). <i>Metabolite formation in water and in sediment in the TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams.</i>
16	Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). <i>Harmonisatie diercategorieën</i>
17	Kistenkas, F.H. (2014). <i>Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)</i>
18	Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). <i>Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012.</i>
19	Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). <i>Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018</i>
20	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.</i>
21	Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). <i>Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.</i>
22	Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). <i>International governance of biodiversity; searching for renewal</i>
23	Dirkx, G.H.P., E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). <i>Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies</i>
24	Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). <i>Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1</i>
25	Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). <i>Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.</i>
26	Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.</i>
27	Roller, te J.A., F. van den Berg, P.I. Adriaanse, A. de Jong & W.H.J. Beltman (2014). <i>Surface WAter Scenario Help (SWASH) version 5.3. technical description</i>
28	Schuiling, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie</i>
29	Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). <i>Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten</i>
30	Hennekens, S.M, M. Boss en A.M. Schmidt (2014). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie</i>

31	Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). <i>Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen</i>
32	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.</i>
33	Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). <i>Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013</i>
34	Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).</i>
35	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i>
36	Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). <i>SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5</i>
37	Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). <i>Economische prikkels voor vergroening in de landbouw</i>
38	Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). <i>Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de SNL-typologie</i>
39	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen</i>
40	Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). <i>Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.</i>
41	Kramer, H., J. Clement (2015). <i>Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>
42	Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). <i>Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies</i>
43	Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'</i>





---

#### Thema Balans van de Leefomgeving

Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71  
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

[www.wageningenUR.nl/  
wotnatuurenmilieu](http://www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu)



De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De WOT Natuur & Milieu is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

---