



Planbureau-werk in uitvoering

‘De Betrouwbare Overheid’

Maatschappelijk vertrouwen in de overheid

C. Balduk

Werkdocument 2003/07

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

'De Betrouwbare Overheid'
Maatschappelijk vertrouwen in de overheid

C. Balduk

Werkdocument 2003/07

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

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

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

Werkdocument 2003/07 is gekwalificeerd als status C. Dit document is geaccepteerd door Joep Dirx, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau

Betekenis Kwaliteitsstatus

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

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

Status C: inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

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

Project 394-230003.08

[NPB Werkdocument 2003/07 – oktober 2003]

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

Website: www.natuurplanbureau.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Probleemformulering: spanning tussen beleidsdoel en praktijk	9
1.2 Vraag- en doelstelling	9
2 Aanpak van onderzoek	10
3 Verkenning wetenschappelijke literatuur naar Vertrouwen	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Manieren om naar vertrouwen te kijken	11
3.3 Verwachte toekomstige gevolgen wantrouwen	12
4 Bevindingen interviews	14
4.1 Sterke punten	14
4.2 Zwakke punten	14
4.3 Kansen	15
4.4 Bedreigingen	16
5 Conclusies en suggesties	18
5.1 Maatschappelijk beeld van de overheid	18
5.2 Gevolgen voor gebiedsgericht beleid	18
5.3 Gesuggereerde verbetering	19
6 Literatuur	20
Bijlage 1 Suggesties respondenten	21

Samenvatting

In Nederland wordt in onder meer het natuurbeleid in toenemende mate gekozen voor een gebiedsgerichte integrale aanpak van complexe problemen. De toenemende geluiden uit de maatschappij over een onbetrouwbare opstelling van de overheid lijken gevaar op te kunnen leveren voor deze gebiedsgerichte aanpak. Het Natuurplanbureau heeft in het kader van de Natuurbalans 2003 dan ook opdracht gegeven tot onderzoek naar de mate waarin een onbetrouwbaarheidsbeeld van de overheid optreedt, waardoor dit komt en welke gevolgen het kan hebben. Dit is onderzocht aan de hand van de casus Reconstructie Concentratiegebieden, door middel van een wetenschappelijke literatuurverkenning, een documentenstudie en een serie van 21 diepte-interviews met betrokkenen.

Uit de wetenschappelijke literatuur zijn enkele factoren af te leiden die het maatschappelijk vertrouwen in de overheid bepalen. Als algemene beoordelingscriteria van overheden noemt Suijkerbuijk (1983) deskundigheid, integriteit, ontvankelijkheid en rechtvaardigheid. Sztompka (1999) gebruikt een andere indeling, die de voorgaande deels overlapt. Hij stelt dat vertrouwen gebaseerd wordt op twee dingen: de trust culture: de vertrouwenscultuur (volgt hieronder), en de reflected trustworthiness: de gebleken betrouwbaarheid. Deze laatste wordt weer bepaald door de primaire betrouwbaarheid - met aspecten als reputatie, prestatie en voorkomen - en afgeleide betrouwbaarheid, met aspecten als het pre-commitment van de overheid, de controleerbaarheid van die overheid en situationele factoren. Deze factoren zijn ten behoeve van de interviews verwerkt tot vragen. Wat betreft de gevolgen van wantrouwen blijkt dat uit herhaaldelijke bevestiging van onbetrouwbaarheid een wantrouwencultuur: een culture of distrust kan ontstaan, die zichzelf versterkt omdat men steeds naar bevestiging zal zoeken. Dit veroorzaakt een gestandaardiseerde afhoudende en wantrouwende opstelling van de maatschappij naar de overheid toe, waarbij men zich afschermt van nieuwe initiatieven, zich steeds wil indekken, zekerheden zal eisen, betrokkenheid zal weigeren etc.

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat er al een culture of distrust aan het ontstaan is. Weliswaar heeft de reconstructie tot positieve ontwikkelingen geleid, meestal te maken hebbende met een versterkte toenadering, betrokkenheid tussen streekpartijen en het gezamenlijk ontwikkelen van een integrale en gedragen toekomstvisie, door met name de centralistische opstelling van vooral de rijksoverheid en het ontbreken van de benodigde financiën lijken deze positieve ontwikkelingen teruggedraaid te worden, en verdwijnt de dynamiek in het landelijk gebied. Sceptis en doemdenken staan op de stoep, wat ook gevolgen heeft voor de lagere overheden.

Geconcludeerd wordt dat de (rijks)overheid niet een project sterk kan stimuleren en vervolgens aan haar lot overlaten, vooral ook omdat de verslechtering in de relatie dan ook in de toekomst gevolgen kan hebben: men blijft elkaar in het gebiedsgericht beleid immers tegenkomen. Verbeteringen moeten worden gezocht in meer helderheid voor de korte termijn, een open communicatie van de overheden naar de maatschappij toe, en het meer ruimte laten aan die maatschappij voor eigen initiatieven en oplossingen, binnen een helder kader. Het rijk moet meer vertrouwen in de regio tonen.

1 Inleiding

1.1 Probleemformulering: spanning tussen beleidsdoel en praktijk

In het Nederlandse natuurbeleid is de laatste jaren een ontwikkeling zichtbaar naar een in toenemende mate gebiedsgerichte integrale aanpak van complexe problemen. Het ROM-beleid, het WCL-beleid en tal van regionale PPS-constructies etc. getuigen hiervan. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' wordt ook duidelijk aangegeven dat de rijksoverheid de maatschappij meer wil betrekken bij de beleidsvorming. Ook op het provinciale niveau is een bottom-up wijze van beleidsvorming steeds meer gebruikelijk.

Toch gaat dit alles behalve probleemloos. De laatste jaren duiken er steeds meer geluiden op over de onbetrouwbaarheid van overheden in hun relatie met de maatschappij in het natuurbeleid. Uitblijvende of te late betaling voor diensten, verbroken afspraken, frequente beleidswijzigingen etc. zijn punten van kritiek. Deze geluiden zijn onder andere te horen in het proces van de Reconstructie Concentratiegebieden, een grootschalig gebiedsgericht en integraal herinrichtingproces van het landelijk gebied in Zuid- en Oost-Nederland. Nu dit proces reeds jaren aan de gang is en de eerste plannen er liggen, is er twijfel ontstaan over de uitvoerbaarheid van de plannen. In de media wordt er bericht dat er veel te weinig geld beschikbaar is, de plannen niet op Europese richtlijnen afgestemd zijn en het proces op barsten staat. Er lijkt dus een strijdigheid te bestaan tussen enerzijds de sterke nadruk vanuit de overheden op interactief gebiedsgericht beleid en anderzijds de mogelijkheden die hiertoe geboden worden. Wat doet deze strijdigheid nu met het maatschappelijk draagvlak voor gebiedsgericht beleid en vertrouwen in de overheden?

1.2 Vraag- en doelstelling

Ieder jaar wordt in opdracht van het Natuurplanbureau de Natuurbalans geschreven, een publicatie waarin de stand van zaken in het natuurbeleid en de natuur wordt weergegeven. De bovengenoemde ontwikkelingen ziet het Natuurplanbureau als een zorgelijke ontwikkeling: men vermoedt dat dit kan leiden tot het beeld van een 'onbetrouwbare overheid' bij de maatschappij, met grote consequenties voor het draagvlak voor en medewerking aan toekomstig gebiedsgericht beleid. Daarom is voor de natuurbalans van 2003 een onderzoek opgezet naar veranderingen in het maatschappelijk beeld van de overheden, en mogelijke gevolgen hiervan. De bovengenoemde Reconstructie is hiervoor als casus genomen. De vraagstelling van dit onderzoek was:

Hoe wordt de beeldvorming van streekbewoners over de betrouwbaarheid van het natuurbeleid van de overheid beïnvloed door de huidige stagnatie van de (financiering van de) reconstructie en welke gevolgen kan dit hebben op het maatschappelijk draagvlak voor nieuw natuurbeleid?

Het onderzoek beoogde het aanleveren van informatie over de effecten van de opstelling van de overheid in de Reconstructie Concentratiegebieden op het maatschappelijk vertrouwen in de overheid en het draagvlak voor gebiedsgericht beleid. Daarnaast zijn er echter doelen te formuleren als het stimuleren van bewustwording en agendering van dit probleem bij de (rijks) overheid en het bieden van algemeen inzicht in factoren die de vertrouwensrelatie tussen (rijks)overheid en maatschappij beïnvloeden.

2 Aanpak van onderzoek

Het onderzoek is gestart met een verkenning van de wetenschappelijke literatuur over het ontstaan van vertrouwen en wantrouwen, factoren die dit bepalen en gevolgen van wantrouwen. Dit leverde een aantal aandachtspunten op voor het onderzoek. Vervolgens is aan de hand van beleidsdocumenten, verslagen van bijeenkomsten, persberichten etc. een beeld gevormd van de ontwikkelingen in het reconstructieproces, waarbij vooral werd gelet op veranderingen in de houding van de diverse betrokken partijen. Verondersteld werd dat een bepaald beeld van de overheid met name ontstaat in een concrete interactie tussen de overheid en de maatschappij, vandaar dat in dit onderzoek is gefocust op het regionale niveau. In 21 interviews met betrokkenen bij de reconstructie (onderzoekers (7), belangenorganisaties voor natuur (3), landbouw (3) en recreatie (1), gemeenten (2), provincies (3) en reconstructiecommissies (2)) is dit beeld over de recente ontwikkelingen in maatschappelijk vertrouwen getest, en gezocht naar ervaringen, verklaringen en verwachtingen over gevolgen voor het gebiedsgericht beleid. In deze gesprekken, die overigens anoniem zijn verwerkt om respondenten zo vrij mogelijk te kunnen laten antwoorden, zijn steeds dezelfde vragen voorgelegd, wat het mogelijk maakt om vergelijkingen te trekken, en uitschieters eruit te filteren. Het hieronder geschetste beeld is dan ook betrouwbaar, al wordt niet gesteld dat het *de* waarheid is. Het is immers een weergave van het maatschappelijk beeld van de overheid, dat momenteel in de streek leeft. Er zijn geen interviews gedaan met vertegenwoordigers van het rijk, aangezien het doel van het onderzoek het achterhalen was van het maatschappelijk beeld *over* de overheid.

Met behulp van deze analyse van de interviews is een analyse uitgevoerd van de zwakke punten; bedreigingen; sterke punten en kansen van het reconstructieproces voor het gebiedsgericht beleid. Hierbij wordt steeds gestart met de tijdens de interviews meest genoemde punten, gevolgd door de minder vaak genoemde punten. Deze minder genoemde aandachtspunten worden hier wel weergegeven, omdat ook een slechts door enkelen gesignaleerd knelpunt in de toekomst tot grotere problemen kan leiden. Er is voor gekozen niet te vermelden welke organisaties welke opmerkingen hebben gemaakt. In grote lijnen geven alle respondenten bovendien hetzelfde beeld. Hierbij moet echter wel vermeld worden dat niet gesproken is met vertegenwoordigers van het rijk, aangezien het onderzoek inging op het *maatschappelijk beeld van* het rijk. Tenslotte dien hier nog vermeld te worden dat als hier gesproken wordt over 'het rijk', dit met name gaat over het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, als meest betrokken ministerie in de reconstructie.

3 Verkenning wetenschappelijke literatuur naar Vertrouwen

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende manieren waarop men naar vertrouwen kan kijken. Hieronder worden kort de twee manieren behandeld die in de interviewvragen gebruikt zijn: algemene beoordelingscriteria van de overheid, en factoren die een vertrouwensrelatie bepalen. Vervolgens wordt ingegaan op wat in de theorie te vinden is over de gevolgen van wantrouwen.

3.2 Manieren om naar vertrouwen te kijken

Beoordelingscriteria

Suijkerbuijk (1983) stelt over het vertrouwen in een overheid: "In een democratisch stelsel wordt de overheid geacht het 'algemeen belang' te behartigen. Naar onze mening zouden, vanuit een vertrouwensrelatie burger - overheid, dienaangaande de volgende vragen gesteld kunnen worden:

- Is de objectieve voorwaarde aanwezig dat de overheid haar taak *kan* vervullen (deskundigheid): dit is een norm;
- Is de objectieve voorwaarde aanwezig dat de overheid haar taak *wil* vervullen (integriteit): dit is een perceptie;
- Houdt de overheid rekening met de eisen en wensen van de burgers bij het vervullen van die taak (ontvankelijkheid): dit is een verwachting;
- Wordt die taak vervuld en worden bepaalde groeperingen daarbij niet ten onrechte stelselmatig bevoordeeld (rechtvaardigheid): ook dit is een verwachting" (Suijkerbuijk, p.14).

"In de vertrouwensrelatie burger - overheid fungeren de vermelde elementen als beoordelingscriteria. Dat wil niet zeggen dat elk element voor elke burger even belangrijk is. Vermoedelijk let de burger vooral op het "rechtvaardig"handelen van de overheid en kunnen de eerste drie elementen als "randvoorwaarden" beschouwd worden" (Suijkerbuijk, p.16).

Factoren voor verandering vertrouwenssituatie en onderzoekbaarheid

Er zijn twee bases voor het al dan niet toekennen van vertrouwen volgens Sztompka (1999): de aanwezige 'trust culture' en de 'reflected trustworthiness', oftewel de mate waarin iemand heeft bewezen te vertrouwen te zijn.

De eerste basis, de cultuur van vertrouwen, wordt hieronder kort toegelicht. De tweede basis, reflected trustworthiness, bestaat uit twee elementen:

'**Primary trustworthiness**' wordt volgens Sztompka bepaald door drie factoren: 'reputation, performance en appearance'. In interviews kunnen de maatschappelijke indrukken over deze potentiële eigenschappen van de overheden getoetst worden. Welke reputatie hadden de overheden? Hoe worden de huidige prestaties (of wanprestaties), bijvoorbeeld de financiële

problemen, momenteel beoordeeld? En hoe komen de overheden in het proces over; eerlijk, betrouwbaar, ambitieus?

'Derived trustworthiness' is het tweede element dat de trustworthiness bepaald volgens Sztompka. Dit element focust op de externe invloeden, de omgeving, die de betrouwbaarheid bepalen. Deze wordt bepaald door drie factoren: 'accountability of the trustee, pre-commitment en trust-inducing situations'.

- *'Accountability'*, de aanwezigheid van organisaties die het handelen van de overheden kunnen monitoren en eventueel bestraffen, is laag in de reconstructie. Betrokken organisaties houden elkaar onderling wel in de gaten en geven signalen af, maar bijvoorbeeld het 'bestrafen' van het rijk bij tegenvallende financiering is nauwelijks mogelijk.
- *'Pre-commitment'*¹, ten tweede, leek in het begin van het reconstructieproces op te treden: het rijk stelde een relatief flexibeler beleidskader voor de reconstructie vast, gaf maatschappelijke organisaties een grotere rol in het proces dan traditioneel, en deed relatief hoge financiële beloften. Momenteel lijkt met name dit laatste – wat waarschijnlijk de belangrijkste stimulerende factor is geweest - door het rijk niet waar te kunnen worden gemaakt. De provincie heeft echter duidelijk en zichtbaar veel tijd, geld en energie in het proces gestoken.
- De derde factor, *'Situational facilitation of trust'*², kan opgevat worden als de autonome ontwikkelingen in het landelijk gebied. De vaak beklemde en uitzichtloze situatie van landbouwbedrijven, de verrommeling van het landelijk gebied en de maatschappelijke ontwikkelingen als woningbouw hierbinnen maken een sterke verandering in de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied noodzakelijk. Alle betrokkenen zijn zich ervan bewust dat 'er snel iets moet gebeuren'. Het alternatief voor de huidige opzet van de reconstructie waarin men een rol kan spelen, is het grotendeels overlaten aan de overheden. Aangezien de meeste mensen zelf invloed zullen willen hebben op de inrichting van hun leefomgeving, stimuleert deze context de maatschappij tot het stellen van haar vertrouwen in de overheden en het reconstructieproces.

Voor de reconstructie kan de verwachting uitgesproken worden dat met name het maatschappelijk beeld van een hoge 'pre-commitment' (hoge ambities van rijk en provincie) en de 'situational facilitation of trust' (het gevoel dat men wel móest) van groot belang is geweest om in het proces mee te doen. De 'accountability' lijkt minder hoog te zijn, gezien de reeds bestaande geluiden dat de overheid niet betrouwbaar is.

3.3 Verwachte toekomstige gevolgen wantrouwen

In het geval daadwerkelijk bij de maatschappij politiek wantrouwen (tegenover de overheden en het beleid) ontstaat³, leiden de negatieve verwachtingen tot een negatief commitment: "The

¹ Omschrijving 'pre-commitment': "is a situation when, metaphorically speaking, people are willingly binding their hands, or burning bridges" (Sztompka, p.91).

² Omschrijving 'situational facilitation of trust': "there are some features of the setting in which the relationship takes place, that exert general facilitating or constraining pressure on the trusters to grant or withdraw trust, because they raise or lower the prima facie trustworthiness of the trustees" (Sztompka, p.93).

³ Politiek wantrouwen is dan: "de verwachting van de burger dat de overheid niet in overeenstemming met normen als deskundigheid, integriteit, ontvankelijkheid en rechtvaardigheid zal (blijven) handelen" (Suijkerbuijk, p.24).

concept of distrust...involves the negative expectations about the actions of others (of their harmful, vicious, detrimental actions toward myself), and it involves negative, defensive commitment (avoiding, escaping, distancing myself, refusing actions, taking protective measures against those I distrust)" (Sztompka, p.26)

Bovendien lijkt te kunnen worden gesteld dat ook het weer opbouwen van vertrouwen veel langer kan gaan duren of zelfs onmogelijk wordt na de vertrouwensbreuk: *"If the case is justified distrust, in the face of prevailing untrustworthiness and constant breaches of trust, then the **culture of distrust** will inevitably emerge, and a self-enhancing vicious spiral of deepening cynicism and suspicion will start. "Distrust has an inherent tendency to endorse and reinforce itself in social interaction"(Luhmann 1979:74)... Once distrust has set in it soon becomes impossible to know if it was ever in fact justified, for it has the capacity to be self-fulfilling, to generate a reality consistent with itself"(Gambetta 1988b: 234) In general, distrust shows particularly strong resilience: trust is easier to transform into distrust than is distrust into trust" (Sztompka, p.111).*

Dat deze vertrouwenscultuur in een sociaal netwerk (bijvoorbeeld een streek) zo sterk is, kan verklaard worden uit het volgende: *'Trust culture accumulates and codifies into rules those prevailing, lasting experiences with various types of trust" (Sztompka, p.98)... Usually there also occurs a deeper differentiation of normatively prescribed trust among concrete positions, roles, institutions and organizations" (Sztompka, p.99).*

Slechte ervaringen met een actor, bijvoorbeeld een overheid, kan in een netwerk dus 'blijven hangen' en worden omgezet in opvattingen en impliciete regels over hoe je met deze actor om moet gaan. Dit kan zware gevolgen hebben voor de interactie tussen deze actor en de maatschappij, als die ervaring slecht is geweest.

Daarnaast kan wantrouwen niet alleen gevolgen hebben voor de slagingskans van initiatieven door de overheid, maar ook voor diens algemene bewegingsvrijheid, door de toegenomen behoefte aan controle:

"it binds one's hands through constant vigilance and controls of the other party. It pushes towards safe, defensive routines and avoidance of "sticking one's neck out". (Sztompka, p.104).

4 Bevindingen interviews

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de interviews kort toegelicht. Opvallend is dat, hoe tegengesteld wellicht hun belangen ook zijn, vrijwel alle respondenten in grote lijnen hetzelfde beeld schetsen. Dit hoofdstuk is ingedeeld als een SWOT-analyse⁴: allereerst komen de sterke en zwakke punten van de reconstructie aan bod, en vervolgens de kansen en bedreigingen voor het gebiedsgericht beleid.

4.1 Sterke punten

Sterke punten gebiedsgericht beleid in de reconstructie

- Alle partijen die bij de reconstructie betrokken zijn hebben een belangrijke leerervaring opgedaan in het werken aan complexe regionale beleidsvorming met grote groepen, op grote schaal.
- In de streek is meer wederzijds begrip ontstaan tussen de betrokken partijen, die voorheen vaak recht tegenover elkaar stonden, zoals natuurorganisaties en agrariërs.
- Er worden gedragen visies op de streek gevormd door de verschillende streekpartijen, en ook met elkaar afgestemd. Deze integratie leidt tot synergie tussen doelen en belangen.
- Gemeenten zijn meer betrokken geraakt bij het landelijk gebied, zijn zich meer bewust geworden van het belang van de reconstructie, zijn er harder mee aan de slag gegaan en hebben beter contact met de partijen daar. Belangengroeperingen kunnen bijvoorbeeld makkelijker met de gemeenten in contact komen dan voorheen. Gemeenten zijn zelf ook meer zichtbaar geworden als gesprekspartner.
- De rol van de provincie wordt in het algemeen qua betrokkenheid goed beoordeeld; al verschilt dit enigszins per provincie of per respondent. Zo mag de provincie volgens sommigen wel meer durf of eigen visie tonen en minder zwakken, en volgens anderen moet ze zich juist terughoudender opstellen.
- Ook heeft de reconstructie in sommige gebieden ervoor gezorgd dat voorheen nauwelijks georganiseerde belangen (bijvoorbeeld de recreatie) nu steeds beter georganiseerd raken, er meer eenduidigheid in hun beleid ontstaat en er bijvoorbeeld gezamenlijke voorstellen gedaan worden.

4.2 Zwakke punten

Factoren die maatschappelijk vertrouwen in overheid en draagvlak voor gebiedsgericht beleid beperken

- De door belangenorganisaties geuite onrust leeft volgens de respondenten ook echt bij achterbannen en is niet, zoals ook wel wordt gesuggereerd, een strategische zet van enkel de professionele belangenorganisaties om meer voor zichzelf uit de reconstructie te slepen. De vertegenwoordigers van belangengroepen vertolken volgens de meeste respondenten zeer duidelijk de onrust of wantrouwen dat er bij het betrokken deel van de achterban leeft. Volgens sommigen wordt het voor vertegenwoordigers van een wantrouwende achterban zelfs zeer lastig om nog in onderhandeling te blijven, aangezien het maatschappelijk vertrouwen in de reconstructie daalt.

⁴ SWOT-analyse staat voor Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

- Er komt weinig geld vanuit het rijk, terwijl ze wel steeds de verwachtingen hoog heeft gehouden en hoge ambities heeft gestimuleerd. Dit wordt unaniem het belangrijkste probleem genoemd. Het is niet onderzocht in hoeverre dit beeld na de toekenning van 700 miljoen euro aan Reconstructie en EHS door minister Veerman veranderd is, maar het ligt niet voor de hand dat dit negatieve beeld hierdoor zal veranderen. Vergelijk dit bedrag bijvoorbeeld met de begrote kosten van de reconstructie voor de Gelderse Vallei: 915 miljoen euro.
- Het rijk blijft centralistisch en verkokerd sturen, gelooft in de maakbaarheid van het platteland door een overmaat aan regels. Het platteland voelt dit als politiek wantrouwen van het rijk in het vermogen van het platteland om zelf haar problemen aan te pakken en op te lossen. Dit frustreert de regionale partijen in het reconstructieproces.
- Het rijk heeft vooral aandacht voor stedelijke problemen en minder voor het platteland.
- De regelmatige verandering in regelingen, geld en afspraken in met name het rijksbeleid leidt tot constante onzekerheid. Men bekritiseert het inconsistente beleid van vooral rijk, in mindere mate ook van provincie. Het bevestigt bij sommigen het vermoeden dat het rijk de reconstructie eigenlijk niet meer ziet zitten en in het achterhoofd al met iets nieuws bezig is.
- De media spelen op zich geen grote rol in het proces, maar door het belichten van enkele probleempunten uit het proces gaan deze 'rondzingen' en stimuleren zo doemdenken en wantrouwen bij streekpartijen.
- Het rijk, en in sommige gevallen provincie willen volgens sommigen teveel een vinger in de pap houden.
- De bestuurlijke durf van provincies en gemeenten wordt vaak bekritiseerd. Over provincies wordt ook enkele malen gezegd dat ze eerst heel ambitieus leken, bereid om van de gangbare paden af te wijken, maar dat daar steeds meer aan getwijfeld wordt. Ook de LTO werd dit echter enkele malen verweten, al bestond er ook veel begrip voor de spagaat (tussen het behartigen van de diverse en vaak tegengestelde boerenbelangen en nadenken over de lange termijnontwikkelingen) waarin zij zich bevindt.
- Er bestaat bij sommigen weerstand tegen inmenging van ambtenaren op afstand die de streek of problematiek niet kennen (vooral ambtenaren vanuit het rijk, maar ook van de provincie).

4.3 Kansen

Kansen voor gebiedsgericht beleid

- De regionale samenwerking en initiatief van de streekpartijen wordt over het algemeen goed beoordeeld. Deze samenwerking heeft grote potenties voor het bereiken van synergie, integrale verbetering.
- Over het algemeen vindt men wel dat het rijk de regionale planvormingsprocessen meer ruimte moet bieden⁵. Men wil minder regeldrift en inmenging vanuit het rijk; wel heldere grenzen, doelen en facilitering.
- Het maatschappelijk vertrouwen in de (rijks)overheid kan vergroot worden door het bieden van volkomen helderheid over ambities met betrekking tot het gebiedsgericht beleid, de op korte termijn beschikbare middelen en de tekorten. Zekerheid en duidelijkheid, zelfs bij negatieve berichten, vergroten het vertrouwen.

⁵ Over de vraag of de reconstructiecommissies het juiste forum voor regionaal gebiedsbeleid kunnen zijn, zijn de meningen verdeeld. Niet alle partijen zijn goed vertegenwoordigd hierin volgens sommigen; anderen vinden ze juist nu al te groot en te log.

- Alvast starten met de uitvoering van gebiedsplannen met de nu beschikbare financiering kan goodwill en vertrouwen van de overheid in het proces tonen.
- Er kan ook langzaam een trend ontstaan tot regionale samenwerking en initiatief van de streekpartijen: een houding van “we doen het zelf wel!”
- Dit laatste punt biedt ook de mogelijkheid om met de streekpartijen gezamenlijk financiering voor de uitvoering van het plan te genereren.
- De reconstructie heeft door de grootschalige aanpak de potentie om het landelijk gebied meer aandacht en een prominente plaats op de beleidsagenda's van rijk en gemeenten te geven. Dit proces biedt de mogelijkheid om meer aandacht vanuit het beleid voor het landelijk gebied te bewerkstelligen en vast te houden.
- Een actieve en minder van het rijk afhankelijke opstelling van de provincies kan bij de regionaal betrokken partijen het vertrouwen in de toekomst van het gebiedsgerichte proces behouden of zelfs versterken.
- Enkele belangenorganisaties gaven aan dat door het intensieve onderhandelingsproces van de reconstructie ook hun achterban steeds meer het belang van compromissen sluiten gaat zien. Achterbannen naderen elkaar wat meer, doen af en toe concessies en er worden allianties gesloten.

4.4 Bedreigingen

Bedreigingen voor draagvlak gebiedsgericht beleid en maatschappelijk vertrouwen in de overheid

- Maatschappelijk wantrouwen neemt toe, met name ten opzichte van het rijk, met als risico het ontstaan van scepsis en onwil tegen volgende gebiedsgerichte initiatieven. Mogelijk ontstaat zelfs een ‘culture of distrust’ (zie theorie par. 3.3).
- De onderlinge toenadering tussen belangenorganisaties (bijvoorbeeld landbouw en natuur) kan weer verdwijnen bij voortdurende problemen. Door de onzekerheid zal men immers weer voornamelijk het eigen belang veilig willen stellen. Sectorale belangenbehartiging zal weer toenemen ten koste van integratie en synergie, met als gevolg een grotere kans op suboptimale oplossingen en spanningen tussen partijen.
- De ontwikkelingen op het platteland kunnen door het ontstane wantrouwen en de terugval op sectorale belangenbehartiging voor lange tijd op slot gaan of worden zelfs teruggeplaatst in de tijd. De landbouw saneert op een ongewenste manier: dit is immers een autonoom, maar in dat geval ongestuurd proces. Nieuwe betrokkenheid in de streek creëren kost meer tijd en geld (indien zelfs al mogelijk). Betrokkenen zullen bij volgende initiatieven immers veel meer juridische zekerheden bestuurlijk commitment vragen, evenals financiële dekking.
- De als onbetrouwbaar ervaren opstelling van het rijk bepaalt ook de houding van de burgers, die vaak geen onderscheid tussen overheden zien, naar provincies (wantrouwen: door de provincie verkondigde hoge ambities worden immers niet waargemaakt) en gemeenten (boosheid: gemeenten krijgen als loket alle frustratie over zich heen).
- Sommige respondenten maken zich zorgen over het feit dat het totaalbudget zo'n belangrijke rol in de discussies speelt. De reconstructie loopt immers over een periode van twaalf jaar; het nu beschikbare budget zou daar niet sturend in mogen zijn. Voor de komende periode zou het rijk alvast duidelijkheid kunnen bieden: programma's kunnen in stukken worden geknipt, sommige delen kunnen naar achter worden geschoven.
- Zagen aan één van de poten van de gebiedsgerichte plannen (bijvoorbeeld natuur) is geen antwoord op het tekort aan middelen. Het reconstructieplan is een moeizaam tot stand gekomen en breekbaar compromis; het eclectisch overnemen van enkele doelen kan

regionale afspraken en draagvlak op scherp zetten, met als risico dat men het opnieuw moet doen.

- Indien streekpartijen samen toch verder gaan, zonder hulp van het rijk, heeft het rijk volgens sommigen ook weinig invloed op en zeggenschap in regionaal beleid (men heeft ook niet betaald).
- Negatieve geruchten leiden tot doemdenken door de regionale partijen. Zelfs sommige leden van reconstructiecommissies overwegen te stoppen.
- De betrokkenheid van de burgers bij de reconstructie is nog erg laag (ook omdat veel burgers gewoonweg niet weten wat er gaande is: boeren zijn van de 'gewone burgers' nog het best op de hoogte), en daalt zelfs door de huidige problemen. Dit geldt ook voor de vertegenwoordigers van betrokken organisaties: men stelt zich steeds terughoudender op, discussies worden minder fel.

5 Conclusies en suggesties

5.1 Maatschappelijk beeld van de overheid

De meerwaarde van de reconstructie is dat de verschillende streekpartijen, met elk hun eigen belangen, gezamenlijk aan een integrale en duurzame streekinrichting werken. Dit is onder andere voor de natuur van groot belang. Het huidige maatschappelijke wantrouwen in de reconstructie hangt met meerdere factoren samen, zoals het concreter en 'zichtbaar' worden van de plannen, maar lijkt met name veroorzaakt te worden door de manier waarop het rijk met de financieringsproblemen omgaat (het uitstellen van alle financiering, het weer aanpassen van afspraken en regels, het indienen van moties voor aanpassing van de regels etc.). Dit vermindert volgens de geïnterviewden het maatschappelijk vertrouwen in de overheid en het reconstructieproces.

Het kan niet zonder gevolgen blijven dat het rijk eerst een regionaal proces initieert en ambities en betrokkenheid stimuleert, en het vervolgens te weinig ruimte en mogelijkheden geeft. Het rijk 'scoort' dan ook slecht op de algemene factoren die door de respondenten als meest bepalend worden gezien voor het maatschappelijk vertrouwen in de overheid: consistentie en helderheid in het beleid; daadkracht; het oplossingsgericht en luisterend meedenken met de streek; het nakomen van afspraken en het ter beschikking stellen van geld en middelen. Zij wordt over het algemeen getypeerd als centralistisch en verkokerd, op grote afstand van de streek, inconsequent in beleid en afspraken, topdown sturend en onhelder in informatieverstrekking.

Een groot deel van de bevolking zal weinig onderscheid tussen overheden kunnen maken, en de opstelling van het rijk kan dan ook tot een algemeen en hardnekkig verslechterd maatschappelijk beeld van 'de overheid' leiden. Deze 'culture of distrust' kan bij groepen in de samenleving leiden tot een afhoudende opstelling, waarbij ieder nieuw overheidsinitiatief wantrouwend wordt benaderd en men vooraf garanties en bestuurlijk commitment eist. Realisatie van nieuwe initiatieven zal hierdoor veel meer tijd en energie kosten (Sztompka, 1999), wat in de praktijk al zichtbaar is.

5.2 Gevolgen voor gebiedsgericht beleid

Door het toenemende wantrouwen bij maatschappelijke partijen en het aangewakkerde doemdenken over het proces kan de positieve toenadering tussen de verschillende regionale partijen tot stilstand komen en zelfs terug in de tijd geplaatst worden. Stagnatie in het proces zal dan ook tot gevolg hebben dat de verschillende streekpartijen, zoals landbouw, natuur en recreatie, weer sectoraal hun belangen gaan nastreven, wat de kans op suboptimale oplossingen en de kans op spanningen vergroot. De zo gewenste dynamiek en integrale aanpak in het landelijk gebied kan dan voor lange tijd verdwijnen. Eenmaal beschadigd vertrouwen blijkt bovendien lastig te herstellen; wantrouwende mensen zullen steeds zoeken naar bevestiging van het gevormde beeld (Sztompka, 1999). De verschillende maatschappelijke partijen en overheden zijn in het gebiedsgerichte beleid afhankelijk van elkaar en zullen elkaar blijven tegenkomen. De dreigende verslechtering in verhoudingen is dan ook een zeer ongewenste situatie, voor de reconstructie maar ook voor toekomstig gebiedsgericht beleid.

5.3 Gesuggereerde verbetering

Als er niet voldoende geld is om de plannen te realiseren, wil een meerderheid van de streekpartijen (experimenteer-) ruimte om, zonder teveel bemoeienis van rijk of provincie, gezamenlijk naar gedragen oplossingen te zoeken en nieuwe financieringsconstructies uit te werken. Vanuit het gebiedsgericht beleid is het volgens de meeste geïnterviewden dan ook van groot belang dat de regionale samenwerkingsverbanden, zoals in de reconstructie, het vertrouwen van het rijk krijgen om te kunnen beginnen met de uitvoering. Meer openheid en communicatie over de mogelijkheden en veranderde omstandigheden voor gebiedsgerichte beleidsprocessen vanuit het rijk blijken daarbij een noodzaak vanuit de maatschappelijke behoefte aan zekerheid.

Ten slotte nog een opmerking over de geldigheid van het onderzoeksresultaat. Zoals reeds eerder gezegd is niet gesproken met vertegenwoordigers van het rijk, en geven de bevindingen vooral een beeld van de perceptie van de streek op de opstelling van de overheden en gevolgen voor toekomstig gebiedsgericht beleid. Wellicht kunnen betrokken vertegenwoordigers van het rijk hier een andere perceptie tegenover plaatsen, of sommige beelden ontkrachten. Wie dat zonder meer doet, gaat echter voorbij aan de ernst van de boodschap. Dit is immers het beeld dat in grote lijnen bij alle regionale betrokkenen leeft, en waar of niet: men zal er toch naar handelen, wat grote consequenties kan hebben voor de manier waarop de overheden in de toekomst benaderd zullen worden! Het verbeteren van dit maatschappelijke beeld zou dan ook een hoge prioriteit moeten worden, zeker aangezien dat op termijn steeds lastiger zal worden: *“Once distrust has set in it soon becomes impossible to know if it was ever in fact justified, for it has the capacity to be self-fulfilling, to generate a reality consistent with itself. In general, distrust shows particularly strong resilience: trust is easier to transform into distrust than is distrust into trust” (Sztompka, p.111).*

6 Literatuur

- Gunsteren, H. van en R. Andeweg. 1994. *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Aramith Uitgevers
- Norris, P., Critical Citizens. 1999. *Global Support for democratic government*. Oxford University Press, New York
- Nye Jr., J., P. Zelikow and D. King. 1998. *Why people don't trust government*. Harvard University Press
- Suijkerbuijk, P.A.G.M. 1983. *Politiek vertrouwen. Begripsvorming, meting en validering*. Nijmegen
- Sztompka, P. 1999. *Trust. A sociological theory*. Cambridge University Press, Cambridge

Bijlage 1 Suggesties respondenten

1. Creëer meer ruimte voor o.a. andere financieringsconstructies, zoals ruimte voor ruimte, geld uit de waterschapsheffing, groenheffingen etc. Betrek ook andere partijen (ook gemeenten) om toch geld bij elkaar te krijgen. Ook kan men meer gebruik maken van Europese middelen voor het gebiedsgericht beleid: hier is volgens de respondenten nog veel meer te halen dan nu gebeurt.
2. Leg meer nadruk in berichtgeving op de winsten van de reconstructie, zoals het nader tot elkaar komen van partijen, opgedane ervaring met integrale planvorming in grootschalige complexe processen, een verbeterd maatschappelijk beeld van de landbouw etc.
3. De overheid moet veel meer duidelijkheid geven naar de maatschappij, vroeg in het proces, ook bij negatieve berichtgeving. Daarnaast is meer duidelijkheid nodig over de rollen taakverdeling; deze kan de overheid uitwerken in een soort spoorboekje. Over deze rollen taakverdeling lopen nu nog gedurende het proces discussies.
4. De overheid, vooral het rijk, moet meer benaderbaar zijn voor streekbewoners: veel minder topdown. De boer wil met zijn ideeën rechtstreeks naar de overheid kunnen. Ook moet zij meer de dialoog aangaan bij mensen aan de keukentafel. Burgers zijn nog nauwelijks betrokken, men wordt niet gevraagd mee te denken, terwijl betrokkenheid van al die partijen veel potenties heeft.
5. Men moet ophouden met plannen maken en beginnen met uitvoeren, laten zien dat de overheid echt verder wil met de reconstructie!
6. De overheid moet meer bij de mensen zelf neerleggen, minder initiatief bij de mensen wegnemen. Als het rijk teveel de vinger in de pap wil houden mist het proces slagkracht. Er is meer mandaat voor de streek nodig; meer ruimte, beleidsvrijheid en mandaat voor reconstructiecommissies om –binnen duidelijke hoofdregels- tot maatwerk te kunnen komen. Beleids- en experimenteerruimte, bijeen brengen van nieuwe partijen werken effectiever dan enkel geld.
7. De provincie moet het reconstructiebeleid meer naar zich toetrekken en zich minder afhankelijk van rijk opstellen. Het rijk moet zich er niet teveel mee bemoeien. Gemeenten moeten meer betrokken en gehoord worden.
8. Het rijk mag niet eclecticisch slechts delen uit moeizaam bereikte consensusplannen overnemen: het draagvlak valt dan weg voor het totale plan.
9. Focus niet enkel op geld voor totale reconstructie: onderdelen zijn ook vooruit te schuiven, programma's in stukken te knippen. Duidelijkheid voor korte termijn is harder nodig.
10. De organisatiestructuur van de reconstructie moet ook voor de toekomst voorbereid worden, zoals de begeleiding van de gekozen lijn in de uitvoering. Hier zijn ook weer nieuwe partijen nodig: niet alle partijen zijn goed vertegenwoordigd in de reconstructiecommissies. Bijvoorbeeld Gelderland heeft haar structuur zo gemaakt dat deze als basis kan dienen voor het uitvoeren van Europese programma's.
11. Kijk beter naar actuele problemen: beleidsmakers zitten vaak op te grote afstand van de praktijk.
12. De overheid moet meer uitdragen dat ze in het probleemoplossende vermogen van de reconstructie gelooft.

Natuurplanbureau-onderzoek



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

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen – gebouw Alterra-oost, kamer 1.422; tel: (0317) 47 78 45;
e-mail: info@npb-wageningen.nl

Werkdocumenten vanaf nummer 2001/01 zijn ook te downloaden via de NPB-website
www.natuurplanbureau.nl

1998

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

1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.
- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.

- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.
- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.
- 99/09 *Hinssen, P. J. Luijt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsevaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwssen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (*vervallen*)

2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur

- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling)*. Stroom- en rekenschema's 1^e fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapskwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod
- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout*. De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij*. Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij*. Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000
- 00/09 *Van Wijk, M.N., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij*. Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000
- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk*. Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B. van der Ploeg*. Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits*. Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt*. Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Mûcher, B. Pedrolì & P. Smeets*. Internationale ruimtelijke strategie
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas*. Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen*. Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J. Vreke*. Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove*. Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins*. Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge*. Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van*. Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector
- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf*. Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parel in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuinbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedrolì*. Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap
- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldemond & E van Well*. Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker*. Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden

- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU
- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart.* Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans.* De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn.* Groen wonen tussen stad en land
- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis.* EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling.* EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen.* Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst.* De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsevaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P..F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop.* Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk.* Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek.* Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001
- 02/08 *Roos-Klein Lankhorst, J., A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen, S. de Vries, C. Schuiling & A.J. Griffioen.* BelevingsGIS versie februari 2002. Hoofdttekst (met bijlagen op CD-rom)
- 02/09 *Oostenbrugge, R. van, E.A. van der Grift, B.S.J. Nijhof, P.F.M. Opdam & M.J.S.M. Reijnen (red).* Levensvatbaarheid populaties. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2002
- 02/10 *Koomen, A.J.M. & T. Wejschede.* Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002. De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCL-gebieden, Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen
- 02/11 *Balduik, C.A., H. Leneman & E. Gerritsen.* Natuurbeleid en verbreding. Achtergrond en opgaven
- 02/12 *Bloemmen, M.H.I., A.E. Buijs & S. de Vries.* De beleving van reliëf; Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'reliëf' uit het belevingsGIS
- 02/13 *Beintema, A.J.* De rol van Nederlands beleid in de internationale bescherming van trekkende watervogels
- 02/14 *Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven & J. Dirksen.* Graadmeter doelrealisatie EHS. Verkenning van praktisch toepasbare opties.
- 02/15 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevensbestanden geïnventariseerd voor het Natuurplanbureau
- 02/16 *Koomen, A.J.M.* Verkenning van de samenhang tussen aardkunde en historische geografie. Een verkenning op basis van de landelijke digitale bestanden AKIS en HISTLAND

2003

- 03/01 *Winsum-Westra, M. van, m.m.v. A.E van den Berg, A.E. Buijs & en J.Vreke.* Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren

- 03/02 *Balduk, C.* Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV
- 03/03 *Klostermann, J.E.M.* Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen. Achtergronddocument Natuurbalans 2003
- 03/04 *Leneman, H.* Natuurkosten; Verslag van werkzaamheden maart tot juli 2003
- 03/05 *Schmidt, A.M., L. Kooistra, J.G. Nienhuis en O. Knol.* Duurzame Informatievoorziening Natuurplanbureau; Stand van zaken januari 2003
- 03/06 *Spijker, J.J., M.J. Strookman, E.A. de Vries & H.C.J. Vrolijk.* Stedelijk groen onder de loep. Verkenning naar de mogelijkheden van de Databank Gemeentelijk Groenbeheer als informatiebron voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 03/07 *Balduk, C.* 'De Betrouwbare Overheid'; Maatschappelijk vertrouwen in de overheid