

~~PA 88~~
120 2 02

**INTERACTIE EN AFSTEMMING
BIJ BELEIDSTERREINEN IN HET
LANDELIJK GEBIED**

NRLO-rapport nr. 92/1

Probleemanalyse gericht op landbouw- en natuurbeleid en verkenning van thema's voor onderzoek.

Studie uitgevoerd in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek door Ir. N.J. Beun en Drs. H.C. Bosma.

Dit rapport is tevens als nr. 24 opgenomen in de nota-reeks van de LU-Vakgroep Ruimtelijke Planvorming.

 Bibliotheek
De Nieuwe
Gen. Foulkesweg 13
6703 BJ Wageningen

Nationale Raad voor
Landbouwkundig Onderzoek
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage
tel.: 070 - 3793653/3793654



562735

INHOUD

VOORWOORD

1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Problematiek en doelstelling	1
1.3 Onderzoeksvragen	1
2 OPZET VAN DE STUDIE	3
2.1 Veld van onderzoek	3
2.2 Interactieprocessen en afstemmingsaspecten	3
2.3 Werkwijze	5
3 INTERACTIEPROCESSEN: EEN LITERATUUR-VERKENNING	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Het netwerkperspectief	7
3.3 Responsiviteit	8
3.4 Collectief geconstrueerde handelingsperspectieven	9
3.5 Incrementeel beleid	9
3.6 De Commissie Vonhoff: de Nederlandse praktijk	11
3.7 Gebruik van de literatuur-verkenning	12
4 HET NATUURBELEIDSPLAN: INTERNE AFSTEMMINGRESULTATEN	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Afstemmingsaspecten	13
4.2.1 Probleemdefinitie	13
4.2.2 Doelstellingen	14
4.2.3 Instrumenten, middelen en procedures	15
4.3 Afstemmingsvelden	18
4.3.1 Probleemdefinitie versus doelstellingen	18
4.3.2 Doelstellingen versus middelen, instrumenten en procedures	18
4.3.3 Relatie tussen middelen, instrumenten en procedures	18
4.4 Conclusies	19
5 DE STRUCTUURNOTA LANDBOUW: INTERNE AFSTEMMINGRESULTATEN	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Afstemmingsaspecten	21
5.2.1 Probleemdefinitie	21
5.2.2 Doelstellingen	24
5.2.3 Instrumenten, middelen en procedures	25
5.3 Afstemmingsvelden	26
5.3.1 Probleemdefinitie versus doelstellingen	26
5.3.2 Doelstellingen versus middelen, instrumenten en procedures	27
5.3.3 Relatie tussen middelen, instrumenten en procedures	27
5.4 Conclusies	28
5.5 Vergelijking afstemmingsresultaten Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw	28
6 EXTERNE AFSTEMMINGRESULTATEN	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Relatie met het nationaal water-, ruimtelijke ordenings- en milieubeleid	29

6.3 Relatie met nationaal sectorbeleid	31
6.4 Doorwerking van het beleid	33
6.4.1 Beleid van provinciale en lokale overheden	33
6.4.2 Doorwerking van het Natuurbeleidsplan	35
6.4.3 Doorwerking van de Structuurnota Landbouw	36
6.4.4 Uitwerking van beleid via projectmatige aanpak	38
6.5 Conclusies	40
7 INTERACTIEPROCESSEN	43
7.1 Inleiding	43
7.2 De rol van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	43
7.3 Interne interactieprocessen	44
7.3.1 Het Natuurbeleidsplan	44
7.3.2 De Structuurnota Landbouw	46
7.4 Externe interactieprocessen	46
7.5 Conclusies	48
8 ONDERZOEKSTHEMA'S	51
8.1 Inleiding	51
8.2 Nadere ontwikkeling interactietheorie	51
8.3 Begrippenkader	52
8.4 Spanning tussen doelstellingen en middelen	53
8.5 Taakverdeling bij het natuur- en landschapsbeleid	54
8.6 Scenario's voor ruimtelijk selectief landbouwstructuurbeleid	55
8.7 Scenario's voor samenhangend sectorbeleid	56
8.8 Responsiviteit	58
8.9 Beleidsevaluatie sectorbeleid	60
8.9.1 Algemeen	60
8.9.2 Succesfactoren sectorbeleid	61
8.9.3 Ondersteuning ontwikkeling evaluatiemethodiek	62
8.10 Planningssysteem	64
8.11 Projectmatige uitwerking	65
8.12 Informatievoorziening	66
8.13 Strategie voor ontwikkeling en uitvoering van beleid	66
8.14 Prioriteitsstelling	69
8.15 Tot slot	71
Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie	1.1
Bijlage 2 Lijst van respondenten	2.1
Bijlage 3 Lijst van interviewonderwerpen	3.1
Bijlage 4 Organisaties betrokken bij advisering en bestuurlijk overleg	4.1
Bijlage 5 Overige onderwerpen voor onderzoek	5.1
Literatuur	

VOORWOORD

De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek heeft in haar Meerjarenvisie Landbouwkundig Onderzoek de uitvoering van een verkennende studie aangekondigd naar de interacties van beleidsterreinen in het landelijk gebied. Dit rapport bevat de resultaten van deze verkennende studie. De resultaten van deze verkenning kunnen ook van belang zijn bij het vormgeven door de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek en de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek van een programmeringsstudie op het terrein van (geïntegreerd) gebiedsgericht milieubeleid die in het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid (1) is aangekondigd.

De studie is verricht in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek en uitgevoerd onder leiding van prof.ir.J.P.A. van den Ban van de vakgroep Ruimtelijke Planvorming van de Landbouwuniversiteit Wageningen. Voor de studie zijn aangetrokken als onderzoekers ir.N.J.Beun en drs.H.C.Bosma. Vanuit de vakgroep Bedrijfskunde van de Landbouwuniversiteit Wageningen is de studie begeleid door drs.J.L.F.Hagelaar. In de begeleidingscommissie hebben deelgenomen vertegenwoordigers van de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat, de provincies, de Rijksuniversiteit Utrecht, het Staring Centrum-DLO en de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.

In december 1991 heeft de NRLO-Sectorkamer Landinrichting, Natuur-, Bos- en Landschapsbeheer het rapport behandeld. De Sector-Kamer is van mening dat het rapport door zijn heldere analyse van de problematiek en goede leesbaarheid een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren aan de bespreekbaarheid van dit thema. Ten aanzien van vervolgactiviteiten voor wat betreft de gepresenteerde onderzoeksthema's heeft de Sector-Kamer de onderzoekers verzocht om vanuit de wetenschappelijke invalshoek met een nadere prioriteitsstelling te komen. Deze is in paragraaf 8.14 verwoord.

Een nadere selectie vanuit de vraagzijde over de onderzoeksthema's die in hoofdstuk 8 worden voorgesteld, zal worden gedaan tijdens een in 1992 door de NRLO te organiseren workshop.

Naar mijn oordeel maakt de actualiteit van het onderwerp het zinvol het rapport reeds nu in deze vorm te publiceren. Ik spreek de wens uit dat de inhoud aanleiding mag zijn tot verhelpende discussies en tot het uitvoeren van onderzoek op het snijvlak van natuur- en bestuurswetenschappen.

Dr.ir. A.P.Verkaik,
Secretaris NRLO.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Bij de bestemming, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied spelen beïnvloedingsprocessen tussen de vertegenwoordigers van verschillende beleidsterreinen een belangrijke rol. Dergelijke processen worden in deze studie aangeduid met de term "interactieprocessen". Onderzoek naar de interactieprocessen die optreden bij de beleidsvoering in het landelijk gebied, vanuit zowel de invalshoek van de landbouw- én de bestuurswetenschappen, heeft nog nauwelijks plaatsgevonden. Dit is voor de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek aanleiding geweest om in haar Meerjarenvisie Landbouwkundig Onderzoek 1991-1994 (2) de uitvoering op te nemen van een verkennende studie gericht op het formuleren van thema's voor nader onderzoek. Naar verwachting zal uitvoering van gezamenlijk onderzoek vanuit zowel een landbouwkundige als een bestuurskundige invalshoek een bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van de kwaliteit van het beleid in het landelijk gebied.

1.2 Problematiek en doelstelling

Het beleid voor het landelijk gebied omvat een groot aantal beleidsterreinen. Voorbeelden van deze beleidsterreinen zijn landbouw, natuur, recreatie, ruimtelijk ordening, water en milieu. Er is sprake van interactieprocessen tussen (vertegenwoordigers van) deze beleidsterreinen. Deze wederzijdse beïnvloeding kan leiden tot het versterken, aanvullen of verzwakken van de verschillende vormen van beleid. Zo is een beleid voor natuur en landschap alleen succesvol als het water- en milieubeleid de benodigde randvoorwaarden scheppen. De wijze waarop de interactieprocessen verlopen wordt behalve door de specifieke, technisch/inhoudelijke aspecten van de desbetreffende beleidsterreinen, ook bepaald door meer algemene, bestuurskundige aspecten van het beleidsproces. De doelstelling van deze verkennende studie is het formuleren van onderzoeksthema's ten aanzien van de interactieprocessen bij de beleidsvoering in het landelijk gebied. De verkennende studie beoogt zowel probleemsignalerend te zijn als te leiden tot het formuleren van onderzoeksthema's.

1.3 Onderzoeksvragen

De doelstelling van de studie is geoperationaliseerd in vier onderzoeksvragen.

- Onderzoeksvraag A: Welke afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd?

Voordat aandacht besteed kan worden aan de interactieprocessen tussen vertegenwoordigers van verschillende beleidsterreinen is het gewenst inzicht te hebben in de mate waarin er binnen één beleidsterrein sprake is van (interne) afstemming tussen de verschillende onderdelen van dat beleid en de (interne) interactieprocessen die mede ten grondslag liggen aan deze afstemming. In hoofdstukken 4 en 5 wordt aandacht besteed aan de afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein.

- Onderzoeksvraag B: Welke afstemmingsresultaten tussen verschillende beleidsterreinen hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd?

In hoofdstuk 6 staan de afstemmingsresultaten tussen verschillende beleidsterreinen centraal.

- Onderzoeksvraag C: Welke interactieprocessen liggen ten grondslag aan de afstemmingsre-

sultaten?

In hoofdstuk 7 wordt nader aandacht besteed aan de interactieprocessen die ten grondslag liggen aan de afstemmingsresultaten.

- Onderzoeksvraag D: Welk onderzoek kan een bijdrage leveren aan het verkrijgen van eventueel gewenste andere afstemmingsresultaten van de interactieprocessen?

Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen A, B en C worden via het beantwoorden van onderzoeksvraag D onderzoekthema's geformuleerd. In hoofdstuk 8 staat onderzoeksvraag D centraal.

Bij de voorbereiding van de studie, het formuleren van interviewvragen, het houden van de interviews en de analyse en rapportage is gebruik gemaakt van een verkenning van relevant geachte literatuur. Deze literatuurverkenning is opgenomen als hoofdstuk 3 van dit rapport.

2 OPZET VAN DE STUDIE

2.1 Veld van onderzoek

Bij de bestemming, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied zijn vele beleidsterreinen betrokken. De beleidsterreinen betreffen zowel het sectorbeleid (=beleid inzake landbouw, natuur en landschap, bosbouw, recreatie en landinrichting) als het facetbeleid (= ruimtelijk en milieu- en waterbeleid). De nationale verantwoordelijkheid voor de diverse beleidsterreinen ligt bij verschillende ministeries. De verantwoordelijkheid voor het sectorbeleid ligt overwegend bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij terwijl het facetbeleid onder verantwoordelijkheid valt van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Waar het gebruik van het landelijk gebied betreft heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een coördinerende rol. Gezien de taken en het werkterrein van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek is de studie gericht op het sectorbeleid waarvoor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoordelijkheid draagt.

Voor twee sectorbeleidsvelden zijn recent beleidsnota's gepubliceerd. Het betreft de Structuurnota Landbouw (3) en het Natuurbeleidsplan (4). In deze studie is de aandacht overwegend gericht op dit recent geformuleerd en gepubliceerd sectorbeleid. Daarbij zijn de relaties van deze nota's met ander (zowel sector- als facet-) beleid in de studie betrokken. Met de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan wordt een belangrijk deel van het veld van interacterend (sector)beleid in het landelijk gebied gedekt. Bij de start van deze verkennende studie werd gewerkt aan het opstellen van beleidsnota's voor openluchtrecreatie, landschap en landinrichting. Tevens werd gewerkt aan de herziening van een aantal structuurschema's tot één nieuw structuurschema. Het bestuderen van interactieprocessen ten aanzien van dergelijk beleid in voorbereiding (danwel minder recent beleid) is niet voor de hand liggend gezien de problemen rond het verzamelen van informatie. De genoemde beperking is mede aanleiding om aan deze interactieprocessen geen aandacht te schenken in deze studie en de aandacht met name te richten op het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw mede in relatie tot andere beleidsterreinen.

2.2 Interactieprocessen en afstemmingsaspecten

De interactieprocessen in de verschillende fasen van het beleidsproces in het landelijk gebied kunnen worden onderscheiden in twee typen. De twee typen worden in deze studie aangeduid met de termen 'interne interactieprocessen' en 'externe interactieprocessen'.

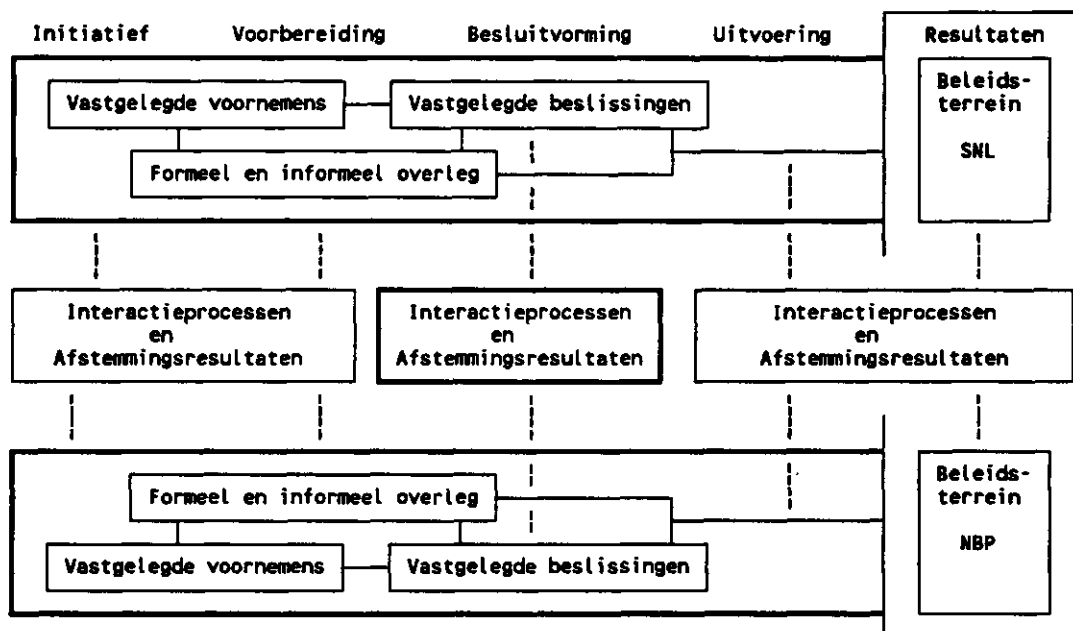
Onder de interne interactieprocessen worden verstaan de interactieprocessen die de afstemming binnen een beleidsterrein tot onderwerp hebben. Een voorbeeld van een dergelijk interactieproces is de discussie tussen betrokkenen over de vraag of de doelstellingen geformuleerd voor het natuurbeleid afgestemd zijn op de voor het natuurbeleid beschikbare middelen en instrumenten. Dit interactieproces betreft een afstemming tussen het strategisch (doelstellingen) en operationeel (instrumenteel) niveau van beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Onder de externe interactieprocessen worden verstaan de interactieprocessen die de afstemming tussen beleidsterreinen tot onderwerp hebben. Een voorbeeld van een dergelijk interactieproces is de discussie tussen betrokkenen over de vraag of de doelstellingen geformuleerd voor het natuurbeleid in voldoende mate afgestemd zijn op de doelstellingen van het

water- en milieubeleid. Dergelijke interactieprocessen kunnen zowel als onderwerp hebben de afstemming tussen beleidsterreinen op strategische niveau, de afstemming op operationeel niveau als ook de afstemming tussen het strategische niveau van een beleidsterrein en het operationele niveau van een ander beleidsterrein.

De interactieprocessen leiden tot afstemmingsresultaten. In deze studie zijn de afstemmingsresultaten beschreven uitgaande van drie meest relevant geachte afstemmingsaspecten en een aantal afstemmingsvelden. De aspecten zijn: probleemdefinitie, doelstellingen en instrumenten & middelen & procedures. Deze laatste categorie kan worden omschreven als de benodigde randvoorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen. Daarmee is een keus gedaan uit een veelheid van mogelijke aspecten. In deze studie wordt een relatie tussen verschillende afstemmingsaspecten aangeduid met de term 'afstemmingsveld'. Voorbeeld van een afstemmingsveld is bij de interne interactie de relatie tussen de doelstellingen van het Natuurbeleidsplan en de beschikbare instrumenten, middelen en procedures om deze doelstellingen te bereiken. Voorbeeld van een afstemmingsveld bij de externe interactie is de relatie tussen doelstellingen van het Natuurbeleidsplan beleid en die van het water- en milieubeleid.

De interactieprocessen spelen zich af zowel in de fasen van de beleidsinitiatie, de beleidsontwikkeling en de besluitvorming als in de fase van de beleidsuitvoering. In elk van de fasen is er sprake van interactieprocessen en afstemmingsresultaten. Voor het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw geldt dat de fase van uitvoering recent is gestart. Centraal in deze studie staan de interactieprocessen en afstemmingsresultaten uit de recent afgesloten besluitvormingsfase met uitzondering van de politieke besluitvormingsfase in de Tweede Kamer die gezien tijdsbeperking buiten dit onderzoek is gebleven. Indien nodig en mogelijk vindt een terugblik plaats naar de interactieprocessen en afstemmingsresultaten uit vorige fasen (initiatiefase en voorbereidingsfase) danwel een blik vooruit naar mogelijk interactieprocessen en afstemmingsresultaten in de uitvoeringsfase. Schema 1 geeft bovenstaande in schematische vorm weer.



Schema 1 Interactie tussen beleidsterreinen van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw

Voorgaand schema geeft weer de externe interactie tussen het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw. Een vergelijkbaar beeld is te schetsen voor de externe interactie tussen Natuurbeleidsplan en/of Structuurnota Landbouw en andere beleidsvelden. Ook ten aanzien van de interne interactie kan een vergelijkbaar schema worden opgesteld waarbij in het rechter gedeelte de vakjes 'Beleidsterrein Natuurbeleidsplan' en 'Beleidsterrein Structuurnota Landbouw' vervangen worden door 'Afstemmingsaspect A' en 'Afstemmingsaspect B'.

Bij de beschrijving en analyse van de afstemmingsresultaten in hoofdstuk 4 (NBP) en 5 (SNL) is het studieveld in kaart worden gebracht via een beschrijving van de drie onderscheiden afstemmingsaspecten, drie (nog nader te beschrijven) afstemmingsvelden. De relaties tussen afstemmingsaspecten worden in deze studie aangeduid met de term 'afstemmingsvelden'. Gegeven de drie onderscheiden afstemmingsaspecten kunnen er drie afstemmingsvelden onderscheiden worden:

- probleemdefinitie versus doelstellingen;
- doelstellingen versus middelen, instrumenten en procedures;
- probleemdefinitie versus middelen, instrumenten en procedures.

Dit laatste afstemmingsveld is in deze studie niet nader uitgewerkt. Reden hiervan is dat informatie betreffende de afstemming tussen probleemdefinitie versus middelen, instrumenten en procedures ook reeds via informatie betreffende de eerste twee genoemde afstemmingsvelden naar voren komt.

Aan de twee genoemde te behandelen afstemmingsvelden is een derde veld toegevoegd. Dit betreft de relatie tussen middelen, instrumenten en procedures. Deze relatie kan worden gezien als een afstemmingsveld binnen het derde afstemmingsaspect (= middelen, instrumenten en procedures).

Bij de beschrijving en analyse van de afstemmingsresultaten in hoofdstuk 6 zou het studieveld in kaart gebracht kunnen worden via een beschrijving van een aantal afstemmingsvelden. Gegeven de drie onderscheiden afstemmingsaspecten kunnen er bij de externe afstemmingsresultaten tussen twee beleidsterreinen steeds negen afstemmingsvelden worden onderscheiden. Gegeven de verschillende beleidsterreinen die aan de orde zijn geeft dit een veelheid aan afstemmingsvelden. Ter inperking van het studieveld zijn in hoofdstuk 6 ten aanzien van de externe afstemming alleen die onderwerpen behandeld die in het bestuurlijk overleg en de advisering rond de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan een grote rol gespeeld hebben. Dit betreft met name:

- * de relatie met het nationaal water-, ruimtelijke orderings- en milieubeleid;
- * de relatie met het nationale sectorbeleid;
- * doorwerking van het beleid op regionaal en lokaal niveau.

2.3 Werkwijze

De studie is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase is ten behoeve van onder andere het opstellen van interviewvragen een literatuurverkenning uitgevoerd en een projectopzet voorbereid. In de tweede fase hebben het voorbereiden en houden van interviews centraal gestaan. Het formuleren van de onderzoeksthema's en de rapportage hebben centraal gestaan in de derde fase. Naast de achtergrondsliteratuur hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de schriftelijke commentaren die verschillende betrokken partijen hebben geleverd op de beleidsvoornemens van de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan. Tevens is gebruik gemaakt van de overzichten van de resultaten van de advisering en het bestuurlijk overleg die

het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft samengesteld (5)(6). De verslagen van ambtelijk overleg en bestuurlijk overleg inclusief voorbereidende stukken zijn in de analyse betrokken. De begeleidingscommissie is drie maal bijeengekomen. Voor de samenstelling wordt verwezen naar bijlage 1.

Informatie over de interactieprocessen tussen en binnen verschillende beleidsterreinen in het landelijk gebied is nauwelijks gedocumenteerd. Uit de schriftelijke stukken, zoals beleidsnota's en commentaren is wel een beeld te schetsen van de afstemmingsresultaten maar nauwelijks van de onderliggende interactieprocessen. Voor de dataverzameling over de interne en externe interactieprocessen zijn interviews gehouden. De interviews zijn gehouden met betrokken partijen op diverse niveaus. Gestart is met interviews op lokaal en daarna achtereenvolgens op regionaal, provinciaal en tot slot nationaal niveau. Dit heeft de mogelijkheid geboden om belangrijke punten gesignaleerd op bijvoorbeeld lokaal niveau een rol te laten spelen bij de interviews op regionaal en nationaal niveau. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2.

Om een zo goed mogelijk spreiding over de betrokken partijen te hebben zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de volgende partijen, waarbij tussenhaakjes het aantal interviews is vermeld.

- a. Lokale overheden
 - Gemeenten (2) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1)
- b. Regionale overheden
 - Waterschappen (3) en Unie van Waterschappen (1)
- c. Provinciale overheden
 - Provincie Gelderland (2), Noord-Brabant (2) en Noord-Holland (2)
 - en het Interprovinciaal Overleg (1)
- d. Nationale overheid
 - Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
 - provinciaal apparaat Gelderland (3), Noord-Brabant (3) en Noord-Holland (1)
 - centraal apparaat (5)
- e. Belangenbehartigende organisaties (4)

De interviews zijn opgezet aan de hand van een niet-gestructureerde vragenlijst. In de lijst zijn, mede op basis van de theoretische achtergronden beschreven in hoofdstuk 3, een aantal hoofdonderwerpen en vragen opgenomen (zie bijlage 3). Deze zijn niet integraal in elk interview aan de orde gekomen. Al naar gelang de betrokkenheid bij het beleidsproces van de respondenten zijn de voor hen meest relevante onderwerpen aan de orde gesteld. Bij de interviews is ruimte geboden aan de respondenten om door hen zelf gesignaleerde aandachtspunten ten aanzien van het veld van onderzoek naar voren te brengen.

3 INTERACTIEPROCESSEN: EEN LITERATUUR-VERKENNING

3.1 Inleiding

De interactieprocessen bij de beleidsvoering in het landelijk gebied spelen zich af tussen organisaties of delen van organisaties. Vertegenwoordigers van de organisaties (of van delen ervan) bepalen in grote mate welke interacties er plaats vinden, hoe de interactieprocessen verlopen en in welke afstemmingsresultaten de processen resulteren. Dit hoofdstuk geeft een literatuur-verkenning van relevant geachte onderwerpen die in relatie staan met het begrip 'interactieprocessen'. De functie van de verkenning is tweeledig. Enerzijds is het een hulpmiddel geweest bij het formuleren van de vragenlijsten ten behoeve van de interviews en anderzijds een verkenning van de inzichten zoals die zijn weergegeven in de bestuurskundige literatuur waar het betreft interactieprocessen. Daarmee is de verkenning tevens richtinggevend geweest voor de gehanteerde begrippen en uitgangspunten in deze studie. Gezien de prioriteiten die zijn gesteld waar het betreft het wel of niet behandelen van beschikbare literatuur, heeft dit hoofdstuk in zekere mate een subjectief karakter.

3.2 Het netwerkperspectief

Verschillende organisaties geven mede vorm aan de resultaten van het beleid op de terreinen die in deze studie centraal staan. Op bijvoorbeeld het terrein van het natuurbeleid opereren rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, belangenorganisaties en particuliere natuurbeschermingsorganisaties. Verondersteld mag worden dat de beleidsresultaten van de sector natuur niet zozeer afhankelijk zijn van het functioneren van deze afzonderlijke organisaties, maar wellicht meer van het functioneren van het geheel van deze organisaties. Dit geheel wordt ook wel aangeduid met het begrip inter-organisationeel systeem, of iets korter met het begrip netwerk. De partijen die een rol spelen in het netwerk worden aangeduid met de term 'actor'.

Het kenmerk van een netwerk is dat het bepaalde constitutionele, wettelijke en financiële verhoudingen aan de betrokken actoren kan opleggen (7). Deze verhoudingen kunnen gedicteerd worden vanuit een centrale organisatie binnen het netwerk (monocentrisch systeem) danwel vanuit meerdere centra (polycentrisch systeem). De (beleids)netwerken in het landelijk gebied hebben zowel monocentrische als polycentrische kenmerken. De bestuursorganisatie in Nederland wordt traditioneel gezien als een hiërarchisch ingericht en monocentrisch gestuurd systeem. Het systeem kent drie hiërarchische bestuurslagen: het rijk, de provincies en de gemeenten. Het systeem heeft echter ook polycentrische kenmerken: er is ruimte voor onderhandelingen tussen de bestuurslagen binnen de toegekende eigen verantwoordelijkheden.

Verwacht zou kunnen worden dat een gefragmenteerde besturing in een polycentrisch systeem een slechte invloed heeft op de gezamenlijke beleidsresultaten. Ostrom is echter eerder van het tegendeel overtuigd. Hij wijst er op dat men via onderlinge samenwerking, uitbesteding van taken en wederzijdse dienstverlening toch tot een soort zelfbesturing lijkt te komen die niet onderdoet voor een meer hiërarchisch bestuurd netwerk (8). Ook conflicten tussen organisaties voortkomend uit het polycentrisch karakter van een systeem dienen niet bij voorbaat negatief beoordeeld te worden. Het kan de kwaliteit van het besluitvormingsproces verbeteren omdat elke actor gedwongen wordt met steekhoudende argumenten te komen (9).

Het functioneren van een netwerk wordt beïnvloed door de relaties die actoren met elkaar onderhouden. Door een groot aantal oorzaken kunnen dergelijke relaties verstoord worden. Voorbeelden van deze oorzaken zijn: divergerende probleemdefinities, strijdige opvattingen over de taakverdeling, verborgen agenda's etc. De relaties tussen actoren worden tevens beïnvloed door het intern inhoudelijk en procesmatig functioneren van de organisaties die als actoren in het netwerk deelnemen. Bij een analyse vanuit het netwerkperspectief is het dan ook van belang om bij het functioneren van een netwerk naast de relaties tussen actoren tevens aandacht te besteden aan het intern functioneren van de deelnemende organisaties.

3.3 Responsiviteit

Responsiviteit kan worden omschreven als het vermogen om op nieuwe ontwikkelingen (= beleidsbehoeften) in te spelen. Centraal bij het begrip responsiviteit staat de vraag of en op welke termijn voorzien wordt in ontstane beleidsbehoeften. Deze beleidsbehoeften kunnen ontstaan in elke fase van het beleidsproces: van de initiatieffase tot en met de uitvoeringsfase. De snelheid waarmee in een gesignaleerde beleidsbehoefte wordt voorzien speelt in beleidsdiscussies een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn de discussie over de termijn waarop de ecologische hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan gerealiseerd dient te worden, de termijn waarbinnen doelstellingen uit het milieubeleid dienen te worden gerealiseerd en de uitvoeringsduur van landinrichtingsprojecten.

Een voordeel van polycentrische systemen kan zijn dat de responsiviteit van het bestuur beter is dan die van hiërarchisch ingerichte en monocentrisch gestuurde systemen. De verklaring hiervoor kan gevonden worden in een onderlinge concurrentie tussen organisaties op aangeboden diensten. Ostrom is juist daarom een groot tegenstander van vereenvoudiging en stroomlijning van netwerken omdat dit contraproductieve effecten zal hebben op het zelfregulerende vermogen en de flexibiliteit van het bestuursstelsel (10). Bij door Warren onderzochte (welzijns)netwerken met kenmerken van polycentrische systemen, wordt echter geen grotere responsiviteit van polycentrische systemen gevonden. Geconstateerd wordt dat inter-organisationale contacten in de welzijnswereld gemiddeld maar een paar keer per jaar plaats vinden. De aanleiding ligt vaak in domeinconflicten. Objectief gezien zijn deze conflicten niet serieus, al wordt er veel tijd en moeite aan besteed. Coördinatie blijkt bij nadere beschouwing zelden te resulteren in belangrijke, gezamenlijke projecten of uitwisseling van faciliteiten of diensten. Het innovatief gehalte van inter-organisationale initiatieven is zeer gering. De veranderingen hebben weinig gevolgen voor klanten of burgers (11). Dit in tegenstelling tot de bevindingen van Ostrom. De door hem bestudeerde netwerken spelen wel goed in op veranderingen en zijn dus wel responsief. Het ontbreken van responsiviteit bij de door Warren bestudeerde netwerken wordt ook wel aangeduid met de term paradigma-fixatie. Hiermee wordt bedoeld dat een netwerk zodanig in zichzelf gekeerd is, dat elke verandering in de omgeving wordt genegeerd.

Bij onderzoek naar polycentrische netwerken en de advisering over verbeteringen van de responsiviteit, zijn twee aspecten van belang. Dit zijn het prescriptiedilemma en het vertaalprobleem. Het prescriptiedilemma komt voort uit de diversiteit van opvattingen (probleemdefinities, doelstellingen, oplossingen). Elke actor binnen het netwerk zal zijn eigen opvattingen hebben. Deze verschillende opvattingen die binnen het netwerk aanwezig zijn kunnen op gespannen voet met elkaar staan (12). Bij de advisering (prescriptie) zal de onderzoeker zijn advisering niet los kunnen zien van de optiek van de actor aan wie een advies wordt uitgebracht en de optiek van de onderzoeker. Het vertaalprobleem betreft de vertaling

van de abstracte sturingstheorieën voor polycentrische systemen naar concrete aanbevelingen voor veranderingsprocessen.

3.4 Collectief geconstrueerde handelingsperspectieven

Binnen organisaties treden verschijnselen op die door geen van de actoren gewenst zijn maar desalniettemin hardnekkig voort blijven bestaan. Individuele actoren met ieder goede bedoelingen kunnen blijkbaar door hun onderlinge interacties resultaten bewerkstelligen die tegen de belangen van alle actoren indruisen. Dit kan worden verklaard door het bestaan, binnen organisaties, van bepaalde sets van formele en/of informele regels die haast automatisch tot bepaalde typen gedrag leiden.

Crozier noemt deze sets van formele en/of informele regels 'collectief geconstrueerde handelingsperspectieven'. De collectief geconstrueerde handelingsperspectieven brengen de gedragsmogelijkheden tot een beperkt aantal terug en daarmee zijn de mogelijke resultaten in bepaalde richtingen bepaald (13). Een voorbeeld ter verduidelijking is het 'Prisoners Dilemma'. Twee verdachten worden veroordeeld tot elk een jaar gevangenis wanneer beiden zwijgen. Als de één een belastende verklaring aflegt over de ander, krijgt hij vrijspraak, de ander een straf van vijf jaar. Leggen ze beiden een belastende verklaring af dan krijgen ze elk tien jaar. De te verwachten uitkomst is duidelijk: beiden proberen vrijspraak te krijgen en kunnen vervolgens tien jaar nadenken over wat er mis gegaan is.

Eén van de belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van collectief geconstrueerde handelingsperspectieven is de bureaucratische organisatievorm. Godfroij merkt hierover op: *"Bij een bureaucratische stijl van besturen en organiseren past een rationalistische en technocratische oriëntatie. Een probleem wordt uiteengelegd in deelproblemen, die elk door gespecialiseerde groepen of individuen kunnen worden behandeld. Verondersteld wordt dat deze werkverdeling rationeel is, zodat de deeloplossingen weer vrij eenvoudig geïntegreerd kunnen worden en uiteindelijk de best denkbare oplossing van een probleem gevonden kan worden. Wanneer het feitelijk functioneren van organisaties of bestuurssystemen echter niet strookt met de rationaliteitshypothese, en wanneer vanuit verschillende specialistische eenheden, op grond van vigerende spelregels en machtsverhoudingen, weerstanden optreden, dan leidt dat al snel tot het blokkeren van oplossingen"* (14). Dat de verschillende eenheden moeilijk in staat zijn om op constructieve wijze samen te werken, heeft te maken met de aanwezigheid van specifiek afgebakende verantwoordelijkheden, eigen opvattingen en werkwijzen, of verborgen doelstelling en belangen die los staan van de taakstelling van de eenheid.

Voor een goed begrip van het functioneren van organisaties (of beter actiesystemen) pleit Crozier voor een analyse van de collectief geconstrueerde handelingsperspectieven. Een analyse van de handelingsperspectieven geeft echter geen aanwijzingen ten aanzien van voorkoming en oplossing van problemen die voortkomen uit de collectief geconstrueerde handelingsperspectieven. De oplossing van dergelijke problemen ligt een andere rationaliteit. Een rationaliteit waarbij men meer oog heeft voor de problemen zoals die er zijn en minder afhankelijk is van handelingssystemen die een eigen leven zijn gaan leiden (15).

3.5 Incrementeel beleid

Een beleidsvormingsproces kan zich als een cyclisch proces met kleine stapjes in de tijd voltrekken. Beleidsmakers lossen in dergelijke situaties de tamelijk stabiele probleemvelden in het

beleid dan ook niet op, maar pakken ze keer op keer aan. Deze beleidsvorming kan zich kenmerken door een wederkerige aanpassing van beleidsdoelen aan beleidsmiddelen en vice-versa. De beleidsdoelen zijn van invloed op de in te zetten middelen, maar de gegeven beleidsmiddelen bepalen op hun beurt ook de doeleinden van beleid.

Bij de analyse van de dynamiek in het proces van beleidsprocessen kunnen beleidsmodellen behulpzaam zijn. Twee veel gehanteerde modellen zijn het rationele en het incrementele beleidsmodel (16). Volgens het rationele model ontwikkelt een beleid zich tijdens de uitvoering aan de hand van nauwgezette en heldere voorschriften waarbij problemen worden opgelost door doelgericht handelen op grond van veelomvattende analyses. Daarentegen ontwikkelt een beleid zich volgens het incrementele beleidsmodel tijdens de uitvoering heel geleidelijk aan de hand van nauwelijks geëxpliciteerde regelgeving waarbij problemen veel meer via sociale en bestuurlijke interactieprocessen worden opgelost dan via grondige wetenschappelijke analyses.

Beleidsuitvoering wordt traditioneel gezien als een neutrale, technisch-administratieve handeling terwijl beleidsontwikkeling als een politiek proces wordt gezien. Tijdens de beleidsuitvoering kunnen allerlei problemen ontstaan waardoor de uitvoering anders verloopt dan was voorzien waardoor het uit te voeren beleid verandering ondergaat (17)(18). Tijdens de beleidsuitvoering vindt dus veelal tevens beleidsontwikkeling plaats. Beleidsuitvoering wordt daarmee een dynamisch en geen mechanisch proces. Hiermee kan echter wel een probleem ontstaan voor de beleidsevaluatie, omdat de doeleinden en daarmee de evaluatiecriteria aan verschuivingen onderhevig zijn.

Voorbeeld van een incrementeel beleidsmodel is het model van Lindblom (19). Dit model kent de volgende elementen:

1. tijdens de beleidsvorming worden hooguit enkele beleidsalternatieven in beschouwing genomen die slechts marginale wijzigingen van de statusquo inhouden. Van deze alternatieven worden hooguit enkele te verwachten effecten doorberekend die onderling slechts marginaal verschillen;
2. het beleidsvormingsproces is een cyclisch proces dat zich in de tijd met kleine stapjes voltrekt. Beleidsmakers lossen de tamelijk stabiele probleemvelden in het beleid dan ook niet op, maar pakken ze keer op keer aan;
3. de beleidsvorming wordt gekenmerkt door een wederkerige aanpassing van beleidsdoelen aan beleidsmiddelen en vice-versa. De beleidsdoelen zijn van invloed op de in te zetten middelen, maar de gegeven beleidsmiddelen bepalen op hun beurt ook de doeleinden van beleid;
4. de besluitvorming tijdens de beleidsvorming wordt niet alleen bepaald door objectieve gegevens, maar ook door subjectieve waarderings;
5. de beleidsvorming is vooral gericht op het wegnemen van als ongewenst ervaren situaties en niet zozeer op het bereiken van vooraf gestelde doelen;
6. de beleidsvorming vindt sociaal gefragmenteerd plaats. Beleidsproblemen worden op verschillende plaatsen verschillend geanalyseerd en gewaardeerd en beleid wordt vanuit verschillende plaatsen gevoerd.

Incrementele beleidsuitvoering valt men name te verwachten in situaties die gekenmerkt worden door een relatief jong, vernieuwend en complex beleid, door een volop in beweging zijnde beleidsomgeving en door een (dreigend) tekort aan hulpbronnen als geld, tijd en informatie.

Lindblom constateert dat de praktijk leert dat beleid incrementeel tot stand komt. Gevolg hiervan is dat nieuw beleid wat betreft doelstellingen, definities en oplossingen niet veel afwijkt van oud beleid. Organisaties zijn daarmee van nature weinig responsief. Verklaringen hiervoor worden gezocht in een beperkte rationaliteit en risicomijdend gedrag. Deze verklaringen sluiten aan bij de door Crozier onderscheiden collectief geconstrueerde handelingsperspectieven. Lindblom constateert tevens de aanwezigheid van sociale problemen die een meer radicale aanpak vragen dan via incrementeel beleid tot stand komt (20).

Incrementeel beleid kan worden gezien vanuit verschillende invalshoeken. Vanuit een beschrijvende invalshoek is incrementeel beleid een wijze van beleidsvoering die in veel gevallen een goede beschrijving van de beleidspraktijk oplevert. Vanuit een meer normatieve invalshoek bezien kunnen aan incrementeel beleid positieve en negatieve aspecten worden onderscheiden. Als positief aspect kan worden genoemd dat het grote afwijkingen ten opzichte van oud beleid kan voorkomen. Dit kan echter leiden tot stagnerende beleidsontwikkeling en onderbenutting van het probleemoplossend vermogen.

3.6 De Commissie Vonhoff: de Nederlandse praktijk

De aspecten van interactieprocessen waar in dit hoofdstuk aandacht aan is besteed zijn voor de Nederlandse overheid niet onbekend. In het rapport van de commissie-Vonhoff ('Elk kent de laan die derwaarts gaat' (21)) worden een groot aantal tekortkomingen gesignaleerd aan het functioneren van de rijksdienst. Doordat door de ontzuiling maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet meer gelijk op gaan, krijgt het overheidsapparaat steeds meer werk aan de selectie van eisen en het zoeken van beleidsmatige oplossingen.

De commissie-Vonhoff constateert dat de fragmentatie in haast ontelbare beleidsterreinen onvoldoende opgevangen wordt door integrerende kaders. Afstemming van beleidsterreinen is dan ook een groot probleem. Afstemming tussen meerdere afdelingen binnen dezelfde dienst is relatief eenvoudig. Afstemming tussen diensten binnen het zelfde directoraat wordt echter moeilijker. Afstemming tussen diensten uit verschillende directoraten is bijzonder moeilijk en afstemming tussen diensten uit verschillende ministeries is bijna onmogelijk. Verder wordt geconstateerd dat een geslaagde afstemming op directoraat-niveau niet samen hoeft te gaan met goede afstemming op lagere niveaus.

De afstemming binnen de ministerraad wordt belemmerd door de individuele staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers. De commissie-Vonhoff spreekt dan ook de verwachting uit dat de coördinerende taak van de minister-president belangrijker zal worden. De afstemming op ambtelijke niveaus wordt bemoeilijkt doordat cultuur en structuur van afdelingen en diensten sterk bepalend zijn voor de werkwijze. Overleg tussen verschillende eenheden vindt over het algemeen pas plaats als de beleidsontwikkeling nagenoeg beëindigd is en de standpunten onwrikbaar vastliggen.

Een ander knelpunt is de informatievoorziening. De informatie komt hoofdzakelijk terecht bij de vele ambtelijke eenheden en veel minder bij de ministers en de kamerleden. Ambtelijke eenheden zijn bijzonder selectief in het filteren van informatie en zoeken vooral die informatie die niet bedreigend is voor de gebruikelijke vorm van beleidsvoering. Tevens merkt de commissie-Vonhoff op dat elke capaciteit tot aanpassingen in de organisatiestructuur ontbreekt. Simpele uitbreidingen of inkrimpingen willen meestal nog wel lukken. Meer fundamentele aanpassingen van de rijksorganisatie lukken alleen wanneer ze door de politiek worden geïnitieerd.

3.7 Gebruik van de literatuur-verkenning

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven is de functie van de verkenning van de literatuur tweeledig. Enerzijds is het een hulpmiddel geweest bij het formuleren van de vragenlijsten ten behoeve van de interviews en anderzijds als een verkenning van de inzichten weergegeven in de bestuurskundige literatuur op het terrein van interactieprocessen. Gezien de prioriteiten die zijn gesteld waar het betreft het wel of niet behandelen van beschikbare literatuur, heeft dit hoofdstuk in zekere mate een subjectief karakter. Zo is er geen aandacht geschonken aan:

- inzichten ten aanzien van de invloed van houdingen en prestaties in het verleden op de relaties tussen actoren;
- factoren die bepalen welke interactieprocessen door actoren worden gestimuleerd, gezocht danwel gemeden;
- inzichten ten aanzien van de invloed op de interactieprocessen van het streven van actoren naar onzekerheidsreductie.

Bij het formuleren van de vragenlijsten ten behoeve van de interviews heeft de literatuurverkenning aanleiding gegeven tot het hanteren van de volgende uitgangspunten:

- a. De beleidsprocessen in het landelijk gebied worden gezien als interactieprocessen die zich ontwikkelen binnen netwerken van actoren. De belangrijkste actoren zijn benaderd als respondenten voor de interviews (zie bijlage 2 voor een lijst van respondenten);
- b. Het functioneren van een netwerk wordt bepaald door zowel de relaties die actoren onderling onderhouden als door het interne functioneren van de organisaties die als actoren optreden. Aan beide aspecten dient dan ook aandacht besteed te worden;
- c. De interactieprocessen in een netwerk bepalen mede de mogelijkheden om op nieuwe beleidsbehoeften in te spelen.

De literatuur-verkenning heeft geresulteerd in een globaal overzicht van de inzichten die de bestuurskundige literatuur geeft op het terrein van interactieprocessen. Het betreft onder andere hierboven genoemde uitgangspunten en aspecten zoals:

- * Sterke fragmentatie van beleidsterreinen leidt tot filtering van alle niet inpasbare informatie. Daarmee worden interactieprocessen beïnvloed;
- * Bij de formulering van concrete aanbevelingen voor veranderingsprocessen in polycentrische netwerken spelen het prescriptiedilemma en het vertalingsprobleem een belangrijke rol.
- * Het concept van de 'collectief geconstrueerde handelingsperspectieven' kan een hulpmiddel zijn bij het verklaren van situaties waarin binnen netwerken verschijnselen optreden die niemand gewenst heeft maar die desalniettemin blijven voortbestaan;
- * Het incrementele beleidsmodel kan een kader bieden voor de beschrijving van beleidsprocessen in het landelijk gebied.

De mogelijkheden om dergelijke theoretische concepten in het kader van deze studie nader uit te werken en te integreren in de volgende hoofdstukken zijn beperkt. Gezien echter het belang van een nadere, meer theoretisch gerichte uitwerking van de bestuurskundige inzichten en instrumenten komt dit aspect in hoofdstuk 8 opnieuw aan de orde in het kader van een te formuleren onderzoeksthema.

4 HET NATUURBELEIDSPLAN: INTERNE AFSTEMMINGSRESULTATEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk staat onderzoeksvraag A centraal. Deze onderzoeksvraag luidt: Welke afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd? Voordat aandacht besteed kan worden aan de interactieprocessen tussen vertegenwoordigers van verschillende beleidsterreinen is het gewenst inzicht te hebben in de mate waarin er binnen één beleidsterrein sprake is van (interne) afstemming tussen de verschillende onderdelen van dat beleid en de (interne) interactieprocessen die mede ten grondslag liggen aan deze afstemming. De afstemmingsresultaten binnen het beleidsveld van het Natuurbeleidsplan worden in dit hoofdstuk behandeld. In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de afstemmingsresultaten binnen het beleidsveld van de Structuurnota Landbouw. De interactieprocessen komen aan de orde in hoofdstuk 7.

De interactieprocessen leiden tot afstemmingsresultaten. In deze studie zijn de afstemmingsresultaten beschreven uitgaande van drie meest relevant geachte afstemmingsaspecten en een aantal afstemmingsvelden. De aspecten zijn: probleemdefinitie, doelstellingen en instrumenten & middelen & procedures. In deze studie wordt een relatie tussen verschillende afstemmingsaspecten aangeduid met de term 'afstemmingsveld'. Voorbeeld van een afstemmingsveld is bij de interactie binnen één beleidsterrein de relatie tussen de doelstellingen van het Natuurbeleidsplan en de beschikbare instrumenten, middelen en procedures om deze doelstellingen te bereiken. Voor een nader toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

Bij de beschrijving en analyse van de afstemmingsresultaten in dit, en de volgende twee hoofdstukken, is het studieveld in kaart gebracht via de genoemde afstemmingsaspecten en afstemmingsvelden. Ten aanzien van de afstemmingsaspecten wordt aangegeven wat de beleidsnota's aan informatie bevatten over de diverse aspecten. Aansluitend wordt ingegaan op de reactie die in de adviseringsronde op het beleidsvoornemen en het bestuurlijk overleg door actoren is gegeven. In aparte paragrafen wordt ingegaan op de drie afstemmingsvelden. Deze afstemmingsvelden zijn apart onderscheiden en niet behandeld als onderdeel van de afstemmingsaspecten gezien de relatie met de interactieprocessen.

4.2 Afstemmingsaspecten

4.2.1 Probleemdefinitie

In het Natuurbeleidsplan staat het probleem van de maatschappelijk ongewenste teruggang van plante- en diersoorten en een nivellering van landschappelijke kwaliteiten centraal. Er wordt aandacht gevraagd voor het onder druk staan van de grote ecologische verscheidenheid, die mede als gevolg van menselijk handelen is ontstaan. Steeds meer is er sprake van situaties waar voedselarme vochtige omstandigheden het onderspit delven ten opzichte van voedselrijke droge omstandigheden. Als oorzaken voor de achteruitgang van de waarden worden aangegeven: verzuring, eutrofiëring, verspreiding/verontreiniging en verstoring en daarnaast verdroging, verlies en versnippering, verzoeting en verwaarlozing.

In de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg is het beleidsvoornemen kritisch maar met een positieve ondertoon ontvangen. De probleemdefinitie wordt in grote lijnen breed gedragen. De gesprekken met de respondenten onderstrepen dit beeld.

4.2.2 Doelstellingen

Hoofddoelstelling van het Natuurbeleidsplan is het nastreven van een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in algemene natuur- en landschapswaarden en bijzondere natuur- en landschapswaarden. De Rijksoverheid neemt in het Natuurbeleidsplan een primaire verantwoordelijkheid voor de bijzondere waarden. Wat betreft de algemene waarden deelt de rijksoverheid samen met andere overheden de verantwoordelijkheid, de primaire verantwoordelijkheid voor de algemene waarden wordt echter gelegd bij andere overheden dan de rijksoverheid. De rijksoverheid kiest in het Natuurbeleidsplan voor het realiseren van een ruimtelijk, stabiele, duurzaam te behouden ecologische hoofdstructuur. De geselecteerde ecologische hoofdstructuur bestaat uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones. De duurzame instandhouding wordt ondersteund door een bufferbeleid, gericht op het wegnemen dan wel minimaliseren van negatieve externe invloeden op de kerngebied. De exacte begrenzing van de gebiedsaanduidingen vindt plaats in het kader van inrichting en beheer in landinrichtingsprojecten en beheersplannen.

Ten aanzien van de algemene waarden is het rijksbeleid, volgens het Natuurbeleidsplan, erop gericht om via een adequaat milieu- en waterbeleid en via ondersteunende maatregelen op het gebied van het natuur- en landschapsbeleid de voorwaarden te scheppen voor het instandhouden van de algemene natuur- en landschapswaarden. Ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van de bijzondere natuur- en landschapswaarden stelt het beleid prioriteiten op basis van een viertal aspecten:

- ecologische waarden (verscheidenheid, natuurlijkheid en kenmerkendheid)
- aardkundige waarden
- cultuurhistorische waarden
- belevingswaarde

Uit de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg over het beleidsvoornemen blijkt dat de gedachte van een ecologische hoofdstructuur aanspreekt. De belangenbehartigende organisaties in de natuur en landschapssfeer pleiten voor een aanscherping van de doelstellingen en een snellere realiseringstermijn. Twee punten komen veelvuldig in de discussies naar voren. Dit betreft het gebruik en de invulling van het begrip "duurzaamheid" en de zorg om de algemene natuur- en landschapswaarden.

De wijze waarop in het Natuurbeleidsplan het begrip "duurzaamheid" vertaald is uit het Brundtland-rapport wordt door de Natuurbeschermingsraad als te eng sectoraal gezien. Deze raad mist een vertaling van ecologisch duurzaam functioneren naar andere maatschappelijke sectoren. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne constateert dat het begrip duurzaamheid in het Natuurbeleidsplan een beperkter betekenis heeft gekregen dan in het Nationaal Milieubeleidsplan. Daardoor wordt een uitwerking gemist waarbij wordt ingegaan op de voorwaarden voor het menselijk handelen in andere sectoren (zoals verkeer en vervoer, ontgroningen, defensie en economische sectoren) om het goed functioneren van de in ons land voorkomende ecosystemen te waarborgen. Dit had moeten leiden tot kwaliteitseisen per maatschappelijke sector die als randvoorwaarden worden gehanteerd. De regeringsbeslissing bevat een nadere uitleg van de wijze waarop het begrip duurzaamheid in het Natuurbeleidsplan en in relatie tot het Nationaal Milieubeleidsplan is gehanteerd. De regeringsbeslissing komt aan de kritiek op de volgende wijze tegemoet: *"Duurzaamheid is een invalshoek die mede is ontleend aan de door de regering onderschreven uitgangspunten van het rapport "Our common future"*

van de World Commission on Environment and Development (Commissie Brundtland). Het begrip "duurzame ontwikkeling" houdt volgens dit rapport in een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. De uitwerking van dit begrip impliceert een zodanige beleidsinspanning, dat niet alleen aan waarden van volksgezondheid en welbevinden, maar ook aan de intrinsieke waarden van planten, dieren en eco-systemen recht wordt gedaan. Dit uitgangspunt vormt een gemeenschappelijke basis voor zowel dit plan als het Nationaal Milieubeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan-plus, de Derde Nota Waterhuishouding en de Structuurnota Landbouw."

Veel partijen zijn bevreesd voor het verloren gaan van natuur- en landschapswaarden buiten de ecologische hoofdstructuur en buiten de leefgebieden van de aandachtsoorten. In de regeringsbeslissing wordt een poging gedaan om aan deze vrees tegemoet te komen door in hoofdstuk 5 een aanzet te geven tot nadere invulling. Tevens zal bij het vaststellen van de algemene milieukwaliteitseisen de bescherming van de algemene natuur- en landschapswaarden een uitgangspunt vormen.

De respondenten onderstrepen het aanwezige draagvlak voor het nastreven van een ecologische hoofdstructuur. Dit concept achter het Natuurbeleidsplan is voor velen van een overrompelende eenvoud en daarmee ook zeer duidelijk voor het voetlicht te brengen. Wel is de vraag naar voren gekomen hoe betrouwbaar het politiek-maatschappelijke draagvlak voor natuurbescherming en natuurbouw in de toekomst zal zijn. Het verleden heeft een schommelingen laten zien in het draagvlak voor dergelijke maatregelen. De maatschappelijke dekking is op dit moment echter aanwezig. Het heldere en aansprekende begrippenkader wordt gezien als een belangrijke bijdrage aan het ontstaan van het draagvlak, zelfs nog meer dan de dramatische achtergrondrapportages waarop het Natuurbeleidsplan is gebaseerd. Door nieuwe, aansprekende etiketten te maken is het beleid een nieuwe impuls gegeven. Het plan sluit goed aan bij de huidige maatschappelijke visies.

4.2.3 Instrumenten, middelen en procedures

Toepassing van het bestaande instrumentarium zal volgens het Natuurbeleidsplan kunnen leiden tot het voor een belangrijk deel realiseren van het voorgestane beleid. Besturen van provincies, gemeenten en waterschappen zijn echter, al dan niet in medebewind, verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal wetten, die van betekenis zijn voor het natuurbeleid. Daarbij wordt gedacht aan streek- en bestemmingsplannen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en op besluiten met betrekking tot waterpeilen. De instrumenten zullen hieronder kort worden genoemd.

De natuurbeschermingswet maakt het mogelijk om terreinen en wateren die van algemeen belang zijn om hun natuurschoon of hun natuurwetenschappelijke betekenis aan te wijzen als beschermd natuurmonument of Staatsnatuurmonument. Ook bevat de wet een aantal bepalingen ter bescherming van plante- en diersoorten. Als gevolg van een aanwijzing als beschermd natuurmonument wordt in het aangewezen gebied een vergunningenstelsel van kracht voor schadelijke handelingen. Er is een algehele herziening van de wet in voorbereiding om te trachten de effectiviteit van de Wet te vergroten en een aantal knelpunten weg te nemen. De natuurschoonwet van 1928 (ingrijpend gewijzigd per 29 juni 1989) maakt fiscale tegemoetkomingen mogelijk voor eigenaren van landgoederen waarvan het behoud van het natuurschoon wenselijk wordt geacht. Ten behoeve van het in het Natuurbeleidsplan vastge-

legde beleid zal tevens het instrument landinrichting, zoals vastgelegd in de Landinrichtingswet van 1985, worden ingezet. Het Natuurbeleidsplan maakt melding van de intentie om een Flora- en Faunawet tot stand te brengen. Deze wet zal een aantal bestaande regelingen op het terrein van het soortenbeleid vervangen.

Verwerving en beheer van natuurterreinen, landgoederen en bossen door de Staat of door particuliere natuurbeschermingsorganisaties is een van de oudste instrumenten ter veiligstelling van natuur- en landschapswaarden in Nederland. Aankoop van landbouwgronden geschiedt met toepassing van het instrumentarium ontwikkeld in de Relatienota. De aanwijzing van beheers- en reservaatgebieden op basis van de Relatienota en de Regeling Beheersovereenkomsten 1988 (RBO88) wordt als essentiële betekenis voor de realisering van de ecologische hoofdstructuur waar het gaat om agrarische gronden met hoge natuurwaarden. Dit betreft zowel de kerngebieden als ook bufferzones gericht op ondiep grondwater. Naast de reeds 105.000 hectare waarop de RBO88 van toepassing is zal nog eens 95.000 hectare relatienotagebieden worden opgesteld in het kader van de realisering van het Natuurbeleidsplan. Voor de 50.000 hectare natuurontwikkelingsgebied is ten aanzien van de verdeling en lokalisering een procedure gekozen die gelijkenis vertoont met de verdeling en lokalisering van de hectares ten behoeve van de relatienota toepassing zoals vastgelegd in de RBO88.

Het in het Natuurbeleidsplan opgenomen beleid vergt aanvullende financiële inspanningen op het vlak van grondverwerving, beheer, inrichtingswerken en subsidiëring van onderzoek, projecten en (internationale) organisaties. De beleidsintensivering leidt voor de periode 1990-1994 tot een extra budget van in totaal f 496 mln. Dit zal worden aangewend in de volgende richtingen:

- * Gebieden beleid (f 430 mln.)
 - waaronder:
 - natuurontwikkeling (f 137 mln.)
 - relatienota toepassing (f 125 mln.)
 - gebiedsgericht milieubeleid (f 75 mln.)
 - beheer en onderhoud (f 53 mln.)
 - inrichting (f 20 mln.)
 - nationale parken (f 10 mln.)
 - overig (f 10 mln.)
- * Algemeen natuurbeleid (f 24,5 mln.)
- * Soortenbeleid (f 18 mln.)
- * Apparaatskosten (f 15 mln.)
- * Internationaal natuurbeleid (f 8,5 mln.)

In de advisering en bij het bestuurlijk overleg is veel aandacht geschonken aan de instrumenten, de middelen en de procedures. In de discussies ten aanzien van de instrumenten wordt melding gemaakt van het ontbreken van een expliciete evaluatie van de huidige instrumenten. Daarmee is onvoldoende aandacht voor de leemtes die in de praktijk geconstateerd worden in het instrumentarium. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelt deze kritiek niet. Zij is van mening dat voor de belangrijkste instrumenten (onder andere Relatienota en landinrichting) nog niet zo lang geleden een evaluatie is gemaakt leidend tot aanpassingen en verbeteringen. Wat betreft de Natuurbeschermingswet maakt een evaluatie deel uit van de Memorie van Toelichting bij de herzieningsvoorstellen. Het bestuurlijk overleg heeft geresulteerd in een gezamenlijke werkgroep van het Interprovinciaal Overleg en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij die zal bezien welke knelpunten er zijn bij de toepassing

van de nu bestaande instrumenten. Naar verwachting is er sprake van een aantal knelpunten in het instrumentarium.

De toepassing van de Relatienota wordt veelvuldig ter discussie gesteld in de adviseringsronde en het bestuurlijke overleg door organisaties zoals de Unie van Waterschappen en de provincies Zuid-Holland en Friesland. Het betreft aspecten zoals: toepassing van de relatienota buiten de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur, ruimere begrenzing ivm flexibiliteit en de inzet voor hydrologisch bufferbeleid. In de regeringsbeslissing is de rol en taak van de Relatienota nader toegelicht.

Ten aanzien van de middelen wordt door de gezamenlijke provincies geconstateerd dat de wijze waarop de financiële middelen (en de instrumenten) worden ingezet om het offensieve karakter van het beleidsplan te realiseren niet duidelijk en onvoldoende zijn. Na publikatie van de regeringsbeslissing zijn over de uitwerking van het beleid en de financiële aspecten nadere afspraken vastgelegd in een convenant tussen de provincies en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Tevens is er een Commissie Financiering Natuurbeleid in het leven geroepen. Taak van de commissie is het doen van voorstellen gericht op het verbeteren van de financieringsstructuur van het natuurbeleid. De oprichting van de commissie is gemotiveerd vanuit de constatering dat er, hoewel de overheid structureel meer geld uittrekt voor het natuurbeleid dan in het verleden, er voor de ecologische wederopbouw van Nederland meer geld nodig is. Voor het eind van 1991 zal de commissie voorstellen formuleren voor een aantal nieuwe en aanvullende financieringsmogelijkheden.

Ten aanzien van de middelen zal de overheid het vertrouwen als contractpartner bij de boeren niet moeten verliezen. Er is bij de agrarische belangenbehartigende organisaties reeds een zekere twijfel aan het stand houden van de vergoedingen in het kader van het relatienotabeleid. Men is bang dat na twee of drie beheersperiodes de vergoedingen worden vermindert of afgeschaft vanwege budgettaire overwegingen.

Ten aanzien van de procedures staat in de discussies de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie centraal. De, op basis van een verdeling in algemene en bijzondere waarden, aangegeven verdeling in verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie is volgens de gezamenlijke provincies niet duidelijk en bovendien niet juist. De provincies richten hun beleid, middelen en inspanningen juist ook op de bijzondere waarden. Bij het aangeven van de verantwoordelijkheid dient dan ook uitgegaan te worden van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en provincies. Dit geldt ook voor de bijzondere waarden, die buiten de ecologische hoofdstructuur zijn gelegen. Een taakverdeling dient plaats te vinden op basis van toe te passen instrumenten. Voorbeelden van provinciale taken die gericht zijn op instandhouding van bijzondere waarden zijn: toepassing relatienota, landinrichting, verwerving, aanwijzen bodembeschermingsgebieden en stiltegebieden. De visie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in deze is dat de provincies niet bang behoeven te zijn voor een situatie waarbij zij buiten de ecologische hoofdstructuur volledig verantwoordelijk zijn voor de aanwezige natuurwaarden, terwijl ze daarbinnen niets te vertellen hebben. Het Natuurbeleidsplan legt steeds de verantwoordelijkheid voor de ecologische hoofdstructuur bij het rijk, waarbij de provincies een centrale rol spelen bij de uitvoering, en legt voor waarden buiten de ecologische hoofdstructuur de eindverantwoordelijkheid bij de andere overheden, waarbij het rijk een ondersteunende rol blijft spelen. Voor het kunnen verlenen van de provinciale medewerking aan de uitvoering van het Natuurbeleidsplan is, volgens de gezamenlijke provincies, inzicht nodig in de visie van het rijk over decentralisatie van taken en bevoegdheden op

het gehele terrein van natuur en landschap en overeenstemming over de financiële gevolgen ervan.

4.3 Afstemmingsvelden

4.3.1 Probleemdefinitie versus doelstellingen

In het Natuurbeleidsplan is sprake van een probleemdefinitie (terugloop van de ecologische verscheidenheid) en een hoofddoelstelling (streven naar een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden). Uit de heldere en samenhangende beschrijving in de nota kan worden opgemaakt dat van afstemming tussen beide aspecten sprake is. Er is aan dit afstemmingsveld weinig aandacht besteed in de schriftelijke commentaren en de interviews. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat er sprake is van doelstellingen die naar het oordeel van de actoren in voldoende mate zijn afgestemd op de probleemdefinitie. Voorzover er aan dit afstemmingsveld aandacht is besteed heeft dit betrekking gehad op praktische zaken zoals:

- verdere aanscherping en versnelling van doelstellingen gezien de gesignaleerde problemen;
- de ondergrens in hectares voor kerngebieden;
- concentratie van natuurontwikkelingsgebieden in het natte westen;
- ecologische basis voor de verbindingzones;
- onduidelijkheid van het bufferbeleid.

4.3.2 Doelstellingen versus middelen, instrumenten en procedures

De afstemming tussen de doelstellingen en de middelen, instrumenten en procedures heeft in de tekst van het Natuurbeleidsplan geen expliciete aandacht gekregen. In het plan wordt er vanuit gegaan dat de maatregelen die gewenst zijn om de doelstellingen te bereiken, zowel op het eigen beleidsterrein als in andere beleidsvelden en -sectoren toereikend zijn opgenomen in het plan. Deze vraag is in de schriftelijke commentaren en de interviews veelvuldig aan de orde. Dit heeft mede aanleiding gegeven tot het voeren van nader overleg, het afsluiten van een convenant tussen provincies en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, een gezamenlijke werkgroep van Interprovinciaal Overleg en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij die zal bezien welke knelpunten er zijn bij de toepassing van de nu bestaande instrumenten en het instellen van een Commissie Financiering Natuurbeleid. Bij actoren bestaan twijfels in twee richtingen. Enerzijds twijfels over de realiseerbaarheid bij de huidige budgetten en anderzijds over mogelijke kortingen op het natuurbeleid die de realisering van de doelstellingen zeker als er een realiseringstermijn van 20 jaar wordt nagestreefd in gevaar zullen brengen.

De mogelijkheden om de grondverwerving nodig voor het realiseren van de ecologische hoofdstructuur te verwezenlijken wordt door de respondenten zeer verschillend ingeschat. Vanuit de belangenbehartigende organisaties op het terrein van de natuur- en landschapswaarden wordt er sterk aan getwijfeld of de beschikbare budgetten en instrumenten toereikend zullen zijn.

4.3.3 Relatie tussen middelen, instrumenten en procedures

De relatie tussen instrumenten, middelen en procedures is in het Natuurbeleidsplan weinig uitgewerkt en heeft discussie opgeroepen. Herziening van een aantal wetten, het convenant met

de provincies, de instrumenten werkgroep (IPO-LNV) en de werkgroep Financiering Natuurbeleid kunnen mogelijk hierin meer duidelijkheid gaan bieden.

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft een deel van onderzoeksvraag A centraal gestaan. Deze onderzoeksvraag luidt: Welke afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein (in dit hoofdstuk het Natuurbeleidsplan) hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd?

De (interne) interactieprocessen hebben mede een bijdrage geleverd aan het tot stand komen van een plan dat kan rekenen op een breed draagvlak. De probleemdefinitie en de doelstellingen maken gebruik van een helder en aansprekend begrippenkader. Het streven naar een ecologische hoofdstructuur wordt breed ondersteund en ervaren als een concept met een overrompelende eenvoud. Ten aanzien van het begrippenkader is er kritiek op het, naar de mening van een aantal actoren, te eng sectoraal gebruik van het begrip "duurzaamheid". Ook zijn een aantal actoren, gezien de geformuleerde doelstellingen, bevreesd voor het verloren gaan van natuur- en landschapswaarden buiten de ecologische hoofdstructuur. Het aansprekende begrippenkader kan worden gezien als een belangrijke factor in het ontstaan van het aanwezige draagvlak.

Grote twijfels bestaan er bij de actoren over de afstemming tussen de doelstellingen en de middelen, instrumenten en procedures (= haalbaarheid van het plan). Zowel de financiële als de technische haalbaarheid is punt van discussie. Daarbij zijn aan de orde de vraag of er wel voldoende middelen beschikbaar zullen komen en de vraag of het instrumentarium wel toereikend is. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies ten aanzien van het natuur- en landschapsbeleid roept bij met name de provincies veel discussie op.

Aan de volgende aspecten, die in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest, wordt bij het formuleren van onderzoeksthema's in hoofdstuk 8 nadere aandacht besteed:

- de spanning tussen doelstellingen en middelen;
- het ontwikkelen van een eenduidig begrippenkader;
- verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van natuur- en landschapsbeleid.

5 DE STRUCTUURNOTA LANDBOUW: INTERNE AFSTEMMINGRESULTATEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk en het vorige hoofdstuk staat onderzoeksvraag A centraal. Deze onderzoeksvraag luidt: Welke afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd? Zoals reeds in de inleiding op het vorige hoofdstuk is aangegeven is het gewenst inzicht te hebben in de mate waarin er binnen één beleidsterrein sprake is van (interne) afstemming tussen de verschillende onderdelen van dat beleid en de (interne) interactieprocessen die mede ten grondslag liggen aan deze afstemming. Nadat in het vorige hoofdstuk het Natuurbeleidsplan centraal heeft gestaan, worden in dit hoofdstuk de afstemmingsresultaten binnen het beleidsveld van de Structuurnota Landbouw behandeld. De onderliggende interactieprocessen komen aan de orde in hoofdstuk 7. Voor een nader toelichting over de opbouw voor dit hoofdstuk wordt verwezen naar hoofdstuk 2 en de inleiding op hoofdstuk 4.

5.2 Afstemmingsaspecten

5.2.1 Probleemdefinitie

In de Structuurnota Landbouw is een beschrijving opgenomen van het beleid voor de landbouw in de jaren negentig. Daarnaast is er ruime aandacht voor een beschrijving van de huidige situatie in de land- en tuinbouw en een analyse van een aantal ontwikkelingen. Het doel van de Structuurnota Landbouw wordt omschreven als het voorzien in de geconstateerde behoefte aan een grotere duidelijkheid over de betekenis van de veranderingen voor de structurele ontwikkeling van de land- en tuinbouw en het in de komende jaren te voeren landbouwbeleid. Mede aanleiding tot het samenstellen van de Structuurnota Landbouw zijn geweest opmerkingen uit de Tweede Kamer (vergaderjaar 1986/1987) bij de begrotingsbehandeling waarbij gesteld werd dat er weinig samenhang in het landbouwbeleid te constateren was.

De Structuurnota Landbouw besteedt veel aandacht aan de beschrijving van de huidige situatie en een analyse van een aantal ontwikkelingen. Ten aanzien van de ontwikkelingen wordt aandacht besteed aan:

- * een aantal technologische ontwikkelingen (biotechnologie, micro-elektronica en informatietechnologie);
- * economische ontwikkelingen (wereldmarkt en EG-landbouwbeleid);
- * ontwikkelingen op het gebied van gezondheid en welzijn van dieren, moraal en ethiek
- * ontwikkelingen op het gebied van milieu, waterhuishouding, ruimtelijke ordening, natuur en landschap.

De Structuurnota geeft aan dat ten aanzien van de milieuproblematiek de landbouw enerzijds belast wordt door activiteiten buiten de landbouw en anderzijds in een aantal gevallen de bron is van verontreinigingen. Als relevante milieuthema's worden gezien mest, verzuring en gewasbescherming. De landbouw is vooral de laatste decennia de oorzaak geweest van een nivellering en verarming van de flora en fauna en van het landschap, hoewel er, volgens de Structuurnota Landbouw, in de laatste jaren verbeteringen op dit gebied zijn gerealiseerd.

In de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg over het beleidsvoornemen heeft de Structuurnota Landbouw, met name op het terrein van de probleemdefinitie en de doelstellingen

een groot aantal reacties opgeroepen. In het algemeen wordt de noodzaak onderschreven om inzicht te verkrijgen in de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de landbouw.

De gezamenlijke provincies geven in hun schriftelijk commentaar aan dat zij hebben verwacht dat in de Structuurnota Landbouw een eindbeeld geschetst zou worden voor de landbouw. Aangezien dit naar hun mening ontbreekt wordt het beleidsvoornemen als te vaag en beschrijvend gezien. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne geeft in haar schriftelijk commentaar aan dat zij een scenario- en streefbeeldenopzet mist, zoals gekozen in het Nationaal Milieubeleidsplan en in de Derde Nota Waterhuishouding.

In het bestuurlijk overleg hebben vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangegeven dat gezien de onzekerheden met betrekking tot bepaalde ontwikkelingen het schetsen van eindbeelden niet mogelijk en wenselijk is. Daarbij wordt aangegeven dat bewust gekozen is voor een beschrijving van de gewenste ontwikkelingen zonder deze in de vorm van een eindbeeld, bv. scenario's, te presenteren. Dit omdat in de landbouw zich tal van ontwikkelingen voordoen die niet altijd te voorzien zijn. Het betreft een dynamische bedrijfstak waarbij de ontwikkelingen in internationaal verband voor een groot deel bepalend zijn voor het toekomstbeeld. Bovendien gaat het om 130.000 individuele ondernemers, die elke keer weer een eigen afweging maken bij het doen van investeringen en andere bedrijfsbeslissingen. In deze situatie is het schetsen van een eindbeeld niet alleen ondoenlijk, maar gelet op het uiterst beperkte realiteitsgehalte, bestuurlijk ongewenst. Eindbeelden plegen dan ook, in de visie van het ministerie, niet zelden verkeerde verwachtingen te wekken.

Het milieu krijgt volgens een aantal schriftelijke commentaren niet die plaats die het verdient als het gaat om structurele vraagstukken. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne pleit ervoor om van meet af aan in het structuurbeleid een koppeling te leggen tussen de economische en milieu-aspecten. Daarbij wordt gedacht aan het beleid ten aanzien van verhandelbaarheid van mestquota, de GATT-onderhandelingen, de melkquotering en het regionaal beleid in de EG. De raad is tevens van oordeel dat ten aanzien van de landbouw als bron van verontreiniging een aantal thema's buiten beschouwing gebleven is, zoals accumulatie van zware metalen, verdroging, erosie en energiegebruik en andere voor het broeikaseffect relevante stoffen, zoals methaan en lachgas. Ook is de raad van mening dat de problematiek van buiten de landbouw gelegen bronnen van verontreiniging is onderbelicht. Diffuse verontreiniging is een grote bedreiging voor de landbouwproductie en de kwaliteit van de produkten. Er wordt voor gepleit om ook aandacht te besteden aan de noodzaak tot beleidswijzigingen in andere sectoren dan de landbouw. De natuurbeschermingsorganisaties wijzen erop dat de economische bijdrage van de landbouwsector aan de nationale economie sterk overtrokken wordt in de Structuurnota Landbouw. Deze stelling wordt onderbouwd door aan te geven dat Nederland zijn vooraanstaande positie in de landbouw ten dele te danken heeft aan het ontbreken van milieuregels en de nadelige gevolgen van de Nederlandse landbouw voor de landbouw in perifere gebieden van de EG.

De commissie van der Stee (22) komt in haar rapport, dat verschenen is in de periode tussen publikatie van het beleidsvoornemen en de regeringsbeslissing van de Structuurnota Landbouw, met een pleidooi om de vermindering van de milieuvervuiling door de landbouw met voortvarendheid ter hand te nemen. Zij onderbouwt dit pleidooi op de volgende wijze. De samenleving geeft te kennen, dat ze de milieuvervuiling, als onbedoeld neveneffect van economische groei, niet langer wenst te accepteren. Naast het produceren van voedsel in

voldoende hoeveelheden, van goede kwaliteit en tegen zo laag mogelijk kosten, wordt nu van de landbouw gevraagd dat op een schone manier te doen. De agrarische produktiestructuur zal aan deze nieuwe wensen moeten worden aangepast, net zoals dat in het verleden is gebeurd en net zoals dit in andere sectoren plaatsvindt. Het aanpassen van de landbouwstructuur aan milieu-eisen is een vorm van investeren in een schone toekomst, waarin de landbouw op een milieuverantwoorde wijze gebruikt maakt van bodem, water en lucht en tegelijkertijd concurrerend blijft en veilige, kwalitatief hoogstaande produkten voortbrengt. In het verleden heeft de Nederlandse landbouw getoond snel in te kunnen spelen op maatschappelijke wensen tot produktieverhoging. Dat werd mede mogelijk gemaakt door een krachtige ondersteuning van de overheid, zowel bij het aanpassen van de produktiestructuur als bij het ter beschikking stellen van de benodigde technologie. Op beide terreinen is nu weer een krachtige stimulans nodig. Een defensief milieubeleid door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en door de landbouworganisaties werkt averechts. Het leidt niet alleen tot ongenoegen bij de bevolking, maar ook tot frustraties bij de boeren en tuinders die zich de ernst van de huidige situatie realiseren. Een stimulerend milieubeleid voor de landbouw kan langs verschillende wegen worden vorm gegeven. Het scheppen van duidelijkheid voor individuele producenten is hierbij een essentieel onderdeel. Algemene doelstellingen voor de reductie van milieuvervuiling dienen zo snel mogelijk te worden vertaald naar doelstellingen per bedrijf, per hectare of per dier. Deze informatie is namelijk nodig bij het nemen van beslissingen over de wijze waarop boeren en tuinders hun bedrijf het beste kunnen aanpassen. Aanpassingen kunnen bestaan uit vernieuwing van de bedrijfsuitrusting of uit verplaatsing van het bedrijf (met vernieuwde bedrijfsuitrusting) naar minder vervuilde gebieden. Van de overheid mag worden gevraagd beide aanpassingsrichtingen te ondersteunen, zowel via milieugericht onderzoek, bijscholing en voorlichting als via regelgeving en vereenvoudiging van procedures.

Een aantal partijen waaronder de gezamenlijke provincies, het Landbouwschap, de Nationale Coöperatieve Raad, het Nederlands Agrarische Jongeren Kontakt en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening pleiten in hun schriftelijke commentaren voor verbreding van de Structuurnota Landbouw en daarmee voor een meer samenhangende beleidsvisie op het landelijk gebied. Dit kan worden bereikt door de sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in de landbouw alsmede de zorg voor de werkgelegenheid en leefbaarheid op het platteland als belangrijk thema aan te merken en een plaats te geven in de Structuurnota Landbouw. Dit om te voorkomen dat deze naar verwachting belangrijke aspecten onderbelicht blijven en de regeringsbeslissing een te sterk technocratisch karakter zal dragen. In sommige gebieden zal naar verwachting een ingrijpend proces van plattelandsvernieuwing, gericht op het duurzaam leefbaar houden, noodzakelijk zijn. Dit hangt samen met de verminderde werkgelegenheid in de landbouw. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening bepleit in dit kader de instelling van een plattelandsherstructureringsfonds.

Vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is, in antwoord daarop, aangegeven dat voor die sectoren binnen de landbouw waar dit relevant is, de sociaal-economische aspecten wel worden aangegeven in de Structuurnota Landbouw, bijvoorbeeld in de akkerbouw, waar een aantal nieuwe specifieke instrumenten zullen worden ingezet. In de Structuurnota Landbouw is niet verder ingegaan op de sociaal-economische gevolgen van het beleid omdat ervoor gekozen is deze uitwerking over te laten aan de provinciale Landbouwontwikkelingsnota's die door de Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtcreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in elke provincie de opgesteld zullen worden. Daarnaast moet volgens het ministerie niet uit het oog worden verloren dat in de Structuurnota Landbouw de nadruk ligt op de direct aan de landbouw gekoppelde aspecten. Het

beleid met betrekking tot aspecten als leefbaarheid en werkgelegenheid hoort ook tot de verantwoordelijkheid van andere departementen en wordt onder meer in de Vierde Nota verwoord.

De schriftelijke commentaren van een aantal organisaties, zoals de Akkerbouwprodukschappen, Nationaal Agrarisch Jongeren Kontakt, Nationale Coöperatieve Raad, Raad voor Veterinaire Aangelegenheden, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten gaan in op het aspect van de bio-technologie. De verwachtingen zijn in de Structuurnota Landbouw te hooggespannen. Het landbouwbedrijfsleven is bezorgd dat ontwikkelingen gefrustreerd worden door maatschappelijke bezwaren tegen bepaalde technologische vernieuwingen. Natuur- en milieuorganisaties achten een zorgvuldige ethische toetsing van nieuwe technologie met name op het terrein van de biotechnologie dringend gewenst.

In een aantal schriftelijke commentaren van belangenbehartigende (landbouw)organisaties wordt gesignaleerd dat in de Structuurnota Landbouw een analyse en de ontwikkeling van een beleidsvisie wordt gemist op de toeleverende en verwerkende sectoren in de landbouw en de afzet van landbouwprodukten. Naast de primaire sector die wel aandacht krijgt in de Structuurnota Landbouw wordt gepleit voor het ontwikkelen van een beleidsvisie voor de niet-primaire sectoren als essentieel element voor het te voeren structuurbeleid voor de land- en tuinbouw.

De respondenten onderstrepen bovenstaand beeld. De Structuurnota Landbouw wordt daarbij gezien als een nota waarin weinig van een eigen visie op de toekomst is te herkennen en de sociaal-economische aspecten onderbelicht worden. De nota zou een opeenstapeling zijn van voorgaande nota's en dan voornamelijk van nota's van andere departementen zijn.

5.2.2 Doelstellingen

De in de Structuurnota Landbouw verwoordde algemene doelstelling van het landbouwbeleid luidt: "Het bevorderen van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw". Met "concurrerend" wordt bedoeld dat landbouw een economische activiteit in een (internationale) markteconomie is, terwijl "veiligheid" zowel doelt op produktveiligheid als op de omgeving en de werkers in de landbouw. "Duurzaamheid" heeft een milieu-aspect, dat wil zeggen instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen, als ook een sociaal-economische aspect ten aanzien van het bestaan van de werkenden in de sector. De hoofdthema's in de Structuurnota Landbouw zijn af te leiden uit de geformuleerde doelstellingen. Er is sprake van twee hoofdthema's te weten de betekenis van de markt en kwaliteit voor de landbouw in de toekomst en het streven naar uit milieu-oogpunt duurzame produktiesystemen.

Het streven naar duurzame landbouwsystemen is in de Structuurnota Landbouw als volgt operationeel gemaakt. Het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen moet in het jaar 2000 met tenminste 50% gereduceerd zijn, terwijl voor ammoniak een uitstootreductie van 70% ten opzichte van 1980 wordt nagestreefd. De bemestingsnormen voor fosfaat zullen vanaf 1995 ook gelden voor fosfaatkunstmest. Voor stikstof in de vorm van (kunst)mest zullen maatregelen worden genomen om in 2000 te voldoen aan de gestelde nitraatnormen voor grondwater en oppervlaktewater.

In de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg is ten aanzien van de doelstellingen, net als bij het Natuurbeleidsplan veelvuldig opgemerkt dat de invulling van het begrip "duurzaam" niet geheel spoort met het in het Brundtland-rapport geïntroduceerde concept. Naar de mening van

verschillende partijen zou een juiste invulling van het begrip "duurzaam" tevens inhouden aandacht voor zaken zoals:

- * verdroging en het broeikaseffect;
- * vermindering van energieverbruik in de landbouw;
- * behoud van genetische variatie;
- * vermindering van de import van veevoedergrondstoffen ten behoeve van mogelijkheden van duurzame landbouwontwikkeling in ontwikkelingslanden of meer in het algemeen de gevolgen van de Nederlandse landbouw voor Derde Wereldlanden.

Ten aanzien van de doelstellingen wordt in de advisering, het bestuurlijke overleg en bij de respondenten ook het aspect belicht van het al dan niet voeren van een meer gebiedsgericht landbouwbeleid. De meningen over de mogelijkheden daartoe en de wenselijkheid daarvan liggen ver uiteen. In hoofdstuk 6 wordt daarop nader ingegaan.

5.2.3 Instrumenten, middelen en procedures

In de Structuurnota Landbouw wordt aangekondigd dat via het Meerjarenplan Gewasbescherming maatregelen getroffen zullen worden om het gebruik en de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. De toelatingscriteria zullen daartoe worden verscherpt en de introductie van verbeterde toedieningstechnieken zal worden gestimuleerd. De terugdringing van de ammoniakuitstoot in de veehouderij is uitgewerkt in het Plan van Aanpak voor Beperking Ammoniakemissies in de Landbouw. In de Structuurnota worden een groot aantal bijdrageregelingen gepresenteerd. Deze hebben betrekking op de stimulering van aanpassingsinvesteringen op bedrijfs- en sectorniveau, alsmede op de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium en het beheersinstrumentarium. Tevens is aangegeven dat een groot aantal wettelijke voorziening aanpassing behoeven.

Zowel om economische en markttechnische reden, als om reden van milieu, gezondheid en welzijn van dieren leidt de Structuurnota Landbouw tot een versterkte inzet van middelen. Voor de periode 1990-1994 is een budget in het kader van de Structuurnota Landbouw voorzien van in totaal f 1.887 mln. Dit zal worden aangewend in de volgende richtingen:

- * stimulering van milieu-investeringen op bedrijfsniveau (f 577 mln.)
- * ondersteuning mestverwerking (f 391 mln.)
- * bijzondere maatregelen akkerbouw (f 341 mln.)
- * onderwijs, onderzoek en voorlichting (f 175 mln.)
- * gezondheid en welzijn dieren (f 122 mln.)
- * infrastructuur (f 120 mln.)
- * stimulering kwaliteits- en innovatie-investeringen (f 100 mln.)
- * overige (f 61 mln.)

Op rijksniveau zal de Structuurnota Landbouw uitgewerkt worden in onder meer taknota's, het Meerjarenplan Gewasbescherming, de Evaluatie van het Mestbeleid en provinciale landbouwontwikkelingsnota's op te stellen door de Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in elke provincie. De ruimtelijke vertaling van de Structuurnota Landbouw zal plaatsvinden in het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie. Sommige provincies zullen een "Agrarische nota" opstellen al dan niet in samenhang met het in streekplannen opgenomen ruimtelijk beleid.

In het bestuurlijk overleg hebben vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Na-

tuurbeheer en Visserij onder de aandacht gebracht dat de ruimte voor een eigen provinciaal beleid t.a.v. de landbouw echter uiterst beperkt is, omdat essentiële onderdelen van het landbouwbeleid in nationaal en Europees verband worden bepaald. Het markt- en prijsbeleid vormt wordt met name in Europees verband bepaald en in nationaal verband wordt inhoud gegeven aan het landbouwstructuurbeleid waarbij met name onderzoek, onderwijs, voorlichting en landinrichting belangrijke aandachtspunten zijn. Voor een provinciaal landbouwstructuurbeleid, hetzij via de ruimtelijke ordening, hetzij via subsidieregelingen, is derhalve niet of nauwelijks ruimte.

In aanvulling daarop is het tevens van belang te vermelden dat in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is opgenomen dat de voorschriften in een bestemmingsplan slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden en geen eisen mogen bevatten met betrekking tot de structuur van de agrarische bedrijven. Daarmee is de mogelijkheid om een bestemmingsplan te zien als instrument voor landbouwstructuurbeleid vervallen.

In de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg is naar voren gekomen dat handhaving van een duurzaam landbouwkundig gebruik van een aantal relatienotagebieden lijkt tamelijk problematisch, met name in de veenweidegebieden en in het kleinschalige gebied. Daarbij komt de vraag naar voren of het relatienotabeleid in zijn huidige vorm en met de huidige beheersvergoedingen het gewenste duurzame landbouwkundige gebruik van die gebieden kan garanderen, vooral gelet op de inspanningen die van de landbouw worden verwacht voor een meer marktgerichte en milieuhygiënsch verantwoorde productie. Tevens wordt veelvuldig ingegaan op de grondpolitiek en de grondmobiliteit. Daarbij is tevens het pachtbeleid onderwerp van discussie.

Een kaart met de inrichtingsbehoefte vanuit de landbouw wordt door verschillende actoren gemist. Dit aangezien de Structuurnota Landbouw een ruimtelijke vertaling in het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie zal krijgen en het feit dat er in het Natuurbeleidsplan al wel een kaart met de inrichtingsbehoefte is opgenomen.

5.3 Afstemmingsvelden

5.3.1 Probleemdefinitie versus doelstellingen

In de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg is door vele partijen gepleit voor een aanscherping van de milieudoelstellingen gezien de gesignaleerde problemen. De Unie van Waterschappen vraagt bijvoorbeeld om versnelling van de aanscherping van de fosfaatsnormen en om het ontwikkelen van een bemestingsnorm voor stikstof. Tevens wenst men een uitbreiding tot het gebruik van niet dierlijke mest. De Bosbouwvoorlichtingsraad pleit voor het aanscherpen van het ammoniakbeleid in verband met de zure neerslag. De Stichting Natuur en Milieu is zeer ontevreden over de geformuleerde doelstellingen. Zij pleit voor een ammoniakreductie in 2000 van 80 à 90 procent in plaats van 70 procent. Ook voor nitraat, fosfaat en zware metalen wordt aanscherping bepleit. Het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen zou in het jaar 2000 niet met 50 procent maar met 80 à 90 procent moeten zijn teruggedrongen. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne acht de bijdrage die de voorgenomen maatregelen leveren aan het bereiken van de algemene milieukwaliteit onderbelicht.

Het Produktschap voor Zuivel dringt erop aan om de milieudoelstellingen te toetsen aan de volgende drie criteria:

1. (natuur)wetenschappelijke onderbouwing van emissiereductiedoelstellingen;
2. effectiviteit van maatregelen;
3. effect van de maatregelen op de internationale concurrentie waarbij gepleit wordt voor evenwicht zowel internationaal als tussen sectoren in nationale context.

5.3.2 Doelstellingen versus middelen, instrumenten en procedures

In de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg is er vanuit verschillende partijen kritiek op de afstemming tussen enerzijds de doelstellingen en anderzijds de inzet van de instrumenten, middelen en procedures. De gezamenlijke provincies hebben deze kritiek als volgt verwoord. De nota bevat een groot aantal ambitieuze voornemens, die enkele jaren geleden ondenkbaar werden geacht. Toch komt uit de nota niet naar voren dat binnen een redelijke termijn een duurzame, veilige en concurrerende landbouw zal worden bereikt. In de algemene hoofddoelstelling van het te voeren beleid wordt dan ook gesproken over het bevorderen van deze aspecten. Er ontbreekt een tijdspad, dat zicht biedt op de termijn waarin de voorgenomen maatregelen geëffectueerd worden. De gezamenlijke provincies vragen zich daarbij af of deze maatregelen wel voldoende zijn om de noodzakelijke en grote veranderingen in de landbouw te kunnen sturen en ondersteunen. De Structuurnota Landbouw is naar de mening van de gezamenlijke provincies te zeer beperkt gebleven tot het beschrijven van ontwikkelingen in de onderscheiden produktiesectoren en tot het formuleren van algemene doelstellingen. Een duidelijk actieprogramma, waarin maatregelen en financiën gekoppeld zijn ontbreekt. De consequenties van het voorgenomen beleid zijn onderbelicht.

Het Landbouwschap stelt de vraag of de sector de (milieu)lasten zal kunnen dragen. Economische onderbouwing van de nota wordt als onvoldoende bestempeld. De door het Centraal Planbureau berekende gevolgen van invoering van Structuurnota Landbouw en Nationaal Milieubeleidsplan voor de werkgelegenheid en de veestapel zijn naar het oordeel van het Landbouwschap niet acceptabel.

Zowel Landbouwschap als milieu-organisaties betwijfelen of de voorzien financiële middelen voor landinrichting wel toereikend zullen zijn. Landinrichting wordt daarbij gezien als een belangrijk instrument om de beleidsvoornemens in het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw te realiseren. De gezamenlijke provincies en de Centrale Landinrichtingscommissie pleiten voor verhoging van het landinrichtingsbudget. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft aangekondigd dat deze en andere vragen rond het instrument landinrichting aan de orde zullen komen in de nog te publiceren Beleidsnota Landinrichting.

5.3.3 Relatie tussen middelen, instrumenten en procedures

De vorige paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat in de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg aspecten aan de orde zijn geweest waarbij een andere afstemming tussen middelen, instrumenten en procedures door partijen wordt voorgestaan. Dit om naar hun oordeel de geformuleerde doelstellingen te kunnen realiseren. In nog te publiceren beleidsnota's, herziening van wetten etc. zal hier naar verwachting nadere aandacht voor nodig zijn. Tevens is duidelijk dat een aantal beslissingen ten aanzien van het landbouwstructuurbeleid zijn doorgeschoven naar een nadere uitwerking in volgende beleidsnota's.

5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft een deel van onderzoeksvraag A centraal gestaan. Deze onderzoeksvraag luidt: Welke afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein (in dit hoofdstuk de Structuurnota Landbouw) hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd?

De probleemdefinitie en de doelstellingen hebben bij actoren veel reactie opgeroepen. Actoren verwachten een in hun ogen duidelijker en meer samenhangende visie op terreinen waar zij een belangenbehartigende danwel bestuurlijke rol vervullen. Daarbij kan gedacht worden aan de milieuaspecten, de sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en een visie op toeleverende en verwerkende sectoren. Ten aanzien van het begrippenkader is er kritiek op het gebruik van het begrip "duurzaamheid". Dit spoort, naar de mening van een aantal actoren, niet met de invulling van dat begrip in andere beleidsnota's. Gezien de commentaren mag worden aangenomen dat de nota een compromis vertegenwoordigt tussen enerzijds de visie dat er belangrijke economische aspecten in de nota te weinig aan bod zijn gekomen en anderzijds de visie dat de milieuaspecten onvoldoende tot hun recht zijn gekomen.

Waar het betreft de afstemmingsvelden is door verschillende actoren naar voren gebracht dat de nota een duidelijker relatie had moeten leggen tussen de door hen ervaren problemen in de landbouw en de doelstellingen van het geformuleerde beleid. Ook de relatie tussen de doelstellingen enerzijds en de instrumenten, middelen en procedures anderzijds wordt als weinig uitgewerkt gezien. Over de mate waarin de inzet van de beschikbare middelen, instrumenten en procedures inderdaad een concurrerende, veilige en duurzame landbouw zal bevorderen wordt door de verschillende actoren zeer verschillend en genuanceerd gedacht.

Aan de volgende aspecten, die in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest, wordt bij het formuleren van onderzoeksthema's in hoofdstuk 8 nadere aandacht besteed:

- de spanning tussen doelstellingen en middelen;
- het ontwikkelen van een eenduidig begrippenkader;
- het ontwikkelen van een meer samenhangend sectorbeleid.

5.5 Vergelijking afstemmingsresultaten Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw

Met het afsluiten van dit hoofdstuk wordt tevens de behandeling van onderzoeksvraag A afgesloten. Deze vraag luidde welke afstemmingsresultaten binnen één beleidsterrein hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd? In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een vergelijking getrokken tussen de afstemmingsresultaten binnen de beleidsterreinen van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw.

Waar het de probleemdefinitie en doelstellingen betreft mag het Natuurbeleidsplan bij de actoren op een groter draagvlak rekenen dan de Structuurnota Landbouw. Het gebruikte begrippenkader in het Natuurbeleidsplan zal hiertoe mede bijgedragen hebben. Actoren richten hun kritiek op de Structuurnota Landbouw met name op het naar hun mening ontbreken van voldoende visie.

Actoren geven aan dat de afstemming tussen de doelstellingen in de nota's en het beschikbare instrumentarium, de beschikbare middelen en procedures slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden. Hierdoor zijn actoren niet overtuigd van de haalbaarheid van de ontwikkelde doelstellingen.

6 EXTERNE AFSTEMMINGRESULTATEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag B centraal. Deze onderzoeksvraag luidt: Welke afstemmingsresultaten tussen beleidsterreinen hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd? Stonden in de vorige twee hoofdstukken de interne afstemmingsresultaten centraal, in dit hoofdstuk staan de externe afstemmingsresultaten centraal. Daarmee wordt tevens de overstap gemaakt van de interactieprocessen die de afstemming binnen een beleidsterrein tot onderwerp hebben (interne interactieprocessen) naar de interactieprocessen die de afstemming tussen beleidsterreinen tot onderwerp hebben (externe interactieprocessen). In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de aan de afstemmingsresultaten ten grondslag liggende interactieprocessen.

De interactieprocessen leiden tot afstemmingsresultaten. In de vorige twee hoofdstukken zijn de afstemmingsresultaten beschreven uitgaande van drie meest relevant geachte afstemmingsaspecten en een aantal afstemmingsvelden. De aspecten zijn: probleemdefinitie, doelstellingen en instrumenten & middelen & procedures. In deze studie wordt een relatie tussen verschillende afstemmingsaspecten aangeduid met de term 'afstemmingsveld'. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is toegelicht zijn er een veelvoud aan externe afstemmingsvelden te onderscheiden. Dit is de reden dat in dit hoofdstuk alleen die onderwerpen behandeld zijn die in het bestuurlijk overleg en de advisering rond de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan een grote rol gespeeld hebben. Voor en nadere toelichting op de opbouw van dit hoofdstuk wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

6.2 Relatie met het nationaal water-, ruimtelijke orderings- en milieubeleid

Het Natuurbeleidsplan (zowel het beleidsvoornemen als de regeringsbeslissing) bevat een hoofdstuk over de doorwerking van het beleid in andere beleidsvelden en sectoren. Deze onderlinge afstemming van probleemdefinities, doelstellingen plus instrumenten, middelen en procedures heeft in het bestuurlijke overleg en de commentaren veel reacties opgeroepen. Milieuorganisaties vragen om een beter gecoördineerde inzet van instrumenten en een samenhangende presentatie van het rijksbeleid op het gebied van natuur, milieu en water. Dit mede ter vergroting van het maatschappelijk draagvlak. De effectiviteit van het beleid uit het Natuurbeleidsplan wordt in grote mate afhankelijk gesteld van de doorwerking in andere beleidsvelden en -sectoren. Gepleit wordt voor een meer richtinggevend en sturend karakter van het Natuurbeleidsplan naar het Nationaal Milieubeleidsplan (verzorgingsbeleid en vermestingsbeleid) en de Structuurnota Landbouw plus een meer taakstellend karakter naar andere delen van de rijksoverheid zoals defensie, verkeer en waterstaat en economische zaken. In het Natuurbeleidsplan is volgens de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne een normstellende benadering per milieuthema gewenst. De Natuurbeschermingsraad sluit hierbij aan door aan te geven dat zij een duidelijker koppeling tussen Natuurbeleidsplan en Nationaal Milieubeleidsplan op basis van algemene en bijzondere ecologische kwaliteitseisen ("normen") wenselijk acht. Een aantal adviesraden en organisaties is van mening dat het water- en milieubeleid tekort schiet om de ecologische hoofdstructuur toekomst te geven. Het gaat dan vooral om tekortschietend beleid met betrekking tot verzuring, verontreiniging, eutrofiëring en verdroging. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening onderstreept de hiervoor genoemde algemene kritiek door te stellen dat zij in het Natuurbeleidsplan mist het aangeven van welke concrete eisen het behoud van natuurwaarden stelt aan bodem en water.

De gezamenlijke provincies benadrukken het belang van een goede afstemming tussen het Natuurbeleidsplan enerzijds en integraal milieu- en waterbeleid anderzijds. Gepleit wordt daarmee voor een goede afstemming tussen de probleemdefinities, de doelstellingen en de instrumenten & procedures & middelen van de verschillende vormen van beleid. Dit krijgt naar hun mening onvoldoende aandacht in het beleidsvoornemen Natuurbeleidsplan. Als de belangrijkste beleidsopgave van het Natuurbeleidsplan wordt gezien het versterken van de duurzaamheid van de ecologische waarden. Voor de gezamenlijke provincies betekent dit dat vooral aandacht geschonken dient te worden aan het oplossen van de complexe problemen, die de ecologische waarden bedreigen en verstoren. Alleen via een integrale inzet van het water, milieu- en landbouwbeleid in samenhang met ondersteunende maatregelen op het gebied van het natuur- en landschapsbeleid kunnen voorwaarden worden geschapen voor het duurzaam in stand houden van de ecologische hoofdstructuur. De realisatie van de beleidsvoornemens in het Natuurbeleidsplan worden dan ook in sterke mate afhankelijk gesteld van de mate waarin het milieubeleid van effectieve instrumenten en financiën wordt voorzien. De gezamenlijke provincies pleiten ervoor om het Natuurbeleidsplan meer aansluiting te laten zoeken bij de Derde Nota Waterhuishouding en het Nationaal Milieubeleidsplan. Ook de overlappingsen tussen de drie plannen zijn onvoldoende duidelijk, zeker indien het gaat om mogelijkheden voor een geïntegreerde aanpak. De rol van de provincies en de wijze waarop hun taken en bevoegdheden ingezet kunnen worden komen niet aan de orde. Hetzelfde geldt voor de waterschappen. De gezamenlijke provincies pleiten voor het aangeven van wat vanuit het waterbeleid van rijk, provincie en waterschappen wordt verwacht ter versterking van de ecologische hoofdstructuur. Eveneens dient de ecologische basis aangegeven te worden van zowel het grond- als het oppervlaktewater. Op basis daarvan kan dan een beoordeling gegeven worden of de voorgenomen maatregelen in de Derde Nota Waterhuishouding voldoende ondersteunend zijn voor het natuur- en landschapsbeleid.

In de regeringsbeslissing is door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als volgt omgegaan met bovenstaande kritiek. Aangegeven is hoe de verschillende milieuproblemen door generiek danwel aanvullend gebiedsgericht beleid zodanig zullen worden aangepakt, dat een duurzame instandhouding van de ecologische hoofdstructuur mogelijk kan worden. Daarbij is gestreefd naar een optimale afstemming tussen het Natuurbeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan(-plus) en de Derde Nota Waterhuishouding (en het Supplement daarop).

Ten aanzien van de afstemming van het beleid in de Structuurnota Landbouw op het water-, ruimtelijke ordenings- en milieubeleid is met name van belang de in hoofdstuk 5 reeds aan de orde geweest zijnde opmerkingen van actoren waarin wordt aangegeven dat het aspect 'milieu' in de Structuurnota Landbouw onvoldoende aandacht krijgt. Daarmee is tevens gezegd dat de afstemming op het nationale milieubeleid als onvoldoende wordt ervaren door een aantal actoren. De afstemming van de Structuurnota Landbouw op het waterbeleid is niet veelvuldig aan de orde in het bestuurlijk overleg en de adviseringsronde. De interviews hebben op dit terrein geen nieuwe gezichtspunten opgeleverd.

De afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw enerzijds en het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid heeft weinig reacties opgeroepen in de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg. De interviews onderstrepen dit beeld. Daaruit kan echter nog niet geconcludeerd worden dat er geen afstemmingsproblemen zijn.

6.3 Relatie met nationaal sectorbeleid

In de commentaren wordt aandacht besteed aan de afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw. Belangrijk onderwerp in deze is de grondbehoefte. Zowel de realisering van de plannen zoals deze zijn weergegeven in het Natuurbeleidsplan als in de Structuurnota Landbouw (en ook in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening) zullen een vraag naar grond tot gevolg hebben. De realisering van de ecologische hoofdstructuur in het kader van het Natuurbeleidsplan en de benodigde bedrijfsvergroting en extensivering in het kader van de Structuurnota Landbouw zullen de concurrentie op de grondmarkt tussen beide sectoren stimuleren. Op nationaal niveau zal vraag en aanbod mogelijk in evenwicht zijn, regionaal kunnen echter onevenwichtigheden zich voordoen.

Het Landbouw-Economisch Instituut (23) verwacht dat de spanning op de grondmarkt groter wordt door de uitvoering van het Natuurbeleidsplan, hetgeen tot uiting komt in een stijging van de grondprijzen. De Stichting Natuur en Milieu vraagt zich af, in haar schriftelijke commentaar of de afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw wel optimaal is, vooral waar het gaat om de grondbehoefte voor de natuur en de landbouw. Zij vraagt zich tevens af of het grondbalansverhaal, dat nationaal geldt, toch niet te beperkt is voor regionale grondverwervingsproblemen. In dit verband wordt gevraagd om een aparte aankooptitel voor natuurontwikkelingsgebieden en voorgesteld om de grondmobiliteitsproblemen mede op te lossen met behulp van een grondbank (ruilbedrijven). In een notitie gaat de Stichting Natuur en Milieu dieper in op de relatie tussen grondbeleid en realisering ecologische hoofdstructuur en komt daarin met aanbevelingen voor een samenhangend pakket van instrumenten voor uitvoering van het Natuurbeleidsplan (24). De Centrale Landinrichtingscommissie voorziet druk op de grondmarkt als gecombineerd effect van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw. Daardoor kan de realisering van toenemende taakstellingen voor de grondverwerving in landinrichtingsprojecten worden bemoeilijkt.

Ten aanzien van de discussie over de grondbehoefte kan de visie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als volgt worden weergegeven. In een reactie van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (25) gaat deze in op het pleidooi van de natuur- en milieuorganisaties voor een zogenaamde grondbank. Daarmee zou de grondverwerving voor het natuurbeleid bespoedigd kunnen worden. De grondbank in te stellen via een landelijke aankooptitel voor het Bureau Beheer Landbouwgronden zou de mogelijkheid voor de overheid scheppen om overal in Nederland gronden aan te kopen met het doel boeren, die hun gronden hebben liggen in natuurontwikkelingsgebieden en Relatienota-reservaten, te helpen met bedrijfsverplaatsing naar elders. Dit is echter, naar de mening van de Staatssecretaris, op dit moment ongewenst en onnodig. Ongewenst omdat de overheid terughoudend moet zijn in het opereren op de agrarische grondmarkt. Deze markt kent reeds een behoorlijke spanning doordat er vanuit verschillende kanten (land- en tuinbouw, verstedelijking, infrastructuur en recreatie) vraag is naar grond. Door invoering van een grondbank zou de concurrentie vergroot worden met agrarische bedrijven die willen uitbreiden en de structuur willen verbeteren. Dit terwijl een dergelijke bedrijfsuitbreiding mede de doelstellingen van het beleid voor natuur en milieu dient. Dit via het nastreven van een extensieve en daarmee minder milieubelastende, economische haalbare landbouw die in staat is om benodigde milieu-investeringen te doen.

Een landelijke aankooptitel is in de ogen van de Staatssecretaris overbodig omdat het Bureau Beheer Landbouwgronden ook zonder de landelijke aankooptitel zal beschikken over een voldoende ruim areaal aankoopgebieden (reeds meer dan 50% van de cultuurgrond in Nederland). In een recente nota aan de Tweede Kamer (26) uitgebracht door de Staatssecre-

taris wordt uitgegaan van vrijwillige grondverkoop en worden nieuwe hulpmiddelen geïntroduceerd ter bevordering van het voor een gericht doel bijeenbrengen van voldoende grond op de juiste plek volgens het model van de grondverwerving binnen landinrichtingsprojecten.

Een vergelijking tussen het gebruik van het begrip 'duurzaamheid' in zowel het Natuurbeleidsplan als in de Structuurnota Landbouw geeft, onder andere, de Unie van Waterschappen aanleiding tot het maken van de volgende opmerking. De hoofddoelstelling van het Natuurbeleidsplan, "duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden" gaat verder dan de doelstelling van de Structuurnota Landbouw, "het bevorderen van een concurrerende veilige en duurzame landbouw". Daarmee is geconstateerd dat het gebruik van het begrip 'duurzaamheid' in de probleemdefinitie en doelstellingen van beide beleidsnota's naar het oordeel van actoren onvoldoende op elkaar is afgestemd.

De relatie en afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en het landschapsbeleid is veelvuldig ter discussie. Zo is de Natuurbeschermingsraad teleurgesteld over het landschapsbeleid in het Natuurbeleidsplan. Een bredere visie op de toekomst van het Nederlandse landschap werd verwacht. De scheiding tussen aspecten van landschapsbeleid in het Natuurbeleidsplan enerzijds en in de nog op te stellen Visie Landschapsbouw anderzijds wordt als kunstmatig ervaren. Hierop sluiten de gezamenlijke provincies aan door op te merken dat voor de uitwerking van het Natuurbeleidsplan een duidelijke visie over het behoud en de ontwikkeling van het landschap gegeven dient te worden met daarbij de nodige instrumenten en middelen om deze te realiseren. De gezamenlijke provincies zijn van mening dat de herziening van de visie landschapsbouw hierin een belangrijke rol zou moeten spelen.

De relatie en afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en het bosbouwbeleid wordt in de commentaren regelmatig naar voren gebracht. De gezamenlijke provincies zijn van mening dat de relatie met de beleidsvoornemens ten aanzien van bosreservaten en bossen met accent natuur in het Meerjarenplan Bosbouw niet duidelijk is. Bosbouw heeft vele raakvlakken met de diverse functies in het landelijk gebied. Het wordt betreurd dat deze raakvlakken niet zijn vermeld en dat het Meerjarenplan Bosbouw niet doorwerkt in de nota. Bosbouw zou ook op grond van zijn produktiefunctie behandeld moeten worden in de Structuurnota Landbouw. Daarnaast zou bosbouw in het hoofdstuk Grondgebruik een plaats moeten hebben in relatie tot alternatief agrarisch gebruik en de daaraan ontwikkelde of in ontwikkeling zijnde beleidslijnen op nationaal- en E.G.-niveau. De Bosbouwvoorlichtingsraad vraagt om meer aandacht en duidelijkheid over de relatie tussen het beleid in het Meerjarenplan Bosbouw en beleid voor bossen in het Natuurbeleidsplan. De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen vragen om nadere uitwerking van de consequenties van het Natuurbeleidsplan voor het Meerjarenplan Bosbouw. De Nederlands Vereniging van Boseigenaren geeft aan dat er in het Natuurbeleidsplan te weinig aandacht besteedt is aan de bosbouw, het bos als zodanig en het multifunctionele karakter van het merendeel van het bos, zoals aangegeven in het Meerjarenplan Bosbouw. De Stichting Bos en Hout en het Platform Nederlands Hout wijst erop dat er onzekerheden zijn ontstaan rond de status van het Meerjarenplan Bosbouw en de onverkorte realisering daarvan doordat vrijwel het hele bosareaal in kerngebieden ligt en daardoor onderworpen is aan het natuurbeleid.

De relatie tussen het Natuurbeleidsplan en het beleid voor recreatie en toerisme is aan de orde gesteld door de Stichting Recreatie in haar reactie. Het sectorale karakter van het Natuurbeleidsplan doet onvoldoende recht aan de waarde van natuur en landschap voor recreatie en toerisme. Door de samenhang tussen de ecologische hoofdstructuur en een groot deel van

de toeristische-recreatieve structuren vindt de Stichting een meer uitgewerkte visie hierop van belang. De voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie pleit in haar schriftelijk commentaar voor een goede afstemming van de belangen van landbouw, natuur en recreatie. Gepleit wordt voor het verbeteren van de recreatieve ontsluiting in veenweidegebieden in het kader van landinrichting en behoud van kleinschalige landschappen in de zandgebieden. Ten behoeve van de recreatie zou gestreefd moeten worden naar een zo groot mogelijk verweving van landbouw met andere functies. Meer onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor verweving van recreatie, natuur en landbouw acht de Raad gewenst.

De relatie tussen het beleid verwoord in het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw en het landinrichtingsbeleid wordt door een aantal partijen aan de orde gesteld.

Daarbij is zowel aan de orde de vraag of er budgettair voldoende mogelijkheden zijn om de vraag naar landinrichting vanuit zowel de Structuurnota Landbouw als het Natuurbeleidsplan te honoreren als de vraag hoe het nieuwe beleid procedureel doorgevoerd gaat worden in landinrichtingsprojecten waarvan de voorbereiding of uitvoering reeds ter hand genomen is. Daarmee staat de afstemming tussen de doelstellingen van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw enerzijds en anderzijds de instrumenten, middelen en procedures van het landinrichtingsbeleid ter discussie.

In vele reacties op het Natuurbeleidsplan klinkt ontevredenheid door over de paragrafen die betrekking hebben op de sectoren verkeer en vervoer, defensie en ontgrondingen. Een veel forsere vrijwaring van de ecologische hoofdstructuur voor de geplande wegen (en andere infrastructuur) in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt nodig geacht. Het verder terugdringen van militair gebruik in kerngebieden eist een ingrijpende herziening van het Structuurschema Militaire Terreinen. Ontgrondingen en delfstofwinning moeten ecologisch inpasbaar zijn om acceptabel te zijn in de ecologische hoofdstructuur. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft in haar reactie op de commentaren aangegeven dat in de regeringsbeslissing expliciet is aangegeven in hoeverre nieuwe projecten binnen deze sectoren waarbij de ecologische hoofdstructuur of de gebieden met specifieke landschappelijke waarden in het geding zijn, al dan niet zijn in te passen in deze categorieën van het Natuurbeleidsplan. Met betrekking tot projecten die reeds in procedure zijn genomen wordt aangegeven in hoeverre alsnog een toetsing aan de uitgangspunten van het Natuurbeleidsplan zal plaatsvinden.

De afstemming tussen de Structuurnota Landbouw en andere vormen van sectorbeleid is, naast de reeds genoemde onderwerpen (bosbouwbeleid, landinrichtingsbeleid en recreatiebeleid), nauwelijks aan de orde gesteld in de schriftelijke reacties en het bestuurlijk overleg.

6.4 Doorwerking van het beleid op regionaal en lokaal niveau

6.4.1 Beleid van provinciale en lokale overheden

Waar het de afstemming betreft tussen het beleid verwoord in het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw enerzijds en het beleid van provinciale en lokale overheden anderzijds zijn de volgende commentaren van belang.

De gezamenlijke provincies geven aan dat de beleidsvoornemens van het Natuurbeleidsplan alleen gerealiseerd kunnen worden door een gerichte en geconcentreerde inzet van instrumenten. Een brede, gecoördineerde inzet van instrumenten van rijk en lagere overheden is

wenselijk. Het herstellen, ontwikkelen en instandhouden van de natuur- en landschapswaarden kan alleen geëffectueerd worden met een afgestemde inschakeling van milieuwetten, ruimtelijke ordening, landinrichting, relatienota, verwerving. Slechts een gedeelte van deze instrumenten behoort tot de bevoegdheid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De provincies echter hebben op al deze taken belangrijke bevoegdheden. Hoewel een beperking tot de beschrijving van de "eigen" instrumenten op zich te verklaren valt, is dit toch niet voldoende. De gezamenlijke provincies pleiten voor een werkwijze waarin aangegeven wordt op welke wijze de problemen inzake natuur en landschap aangepakt kunnen worden met een inzet van het totale instrumentarium waarbij er dus ook aandacht is voor het beschikbare instrumentarium van andere overheden. Het is onvoldoende, naar de mening van de gezamenlijke provincies, dat de beschrijving van de "eigen" instrumenten alleen beperkt blijft tot het rijksgedeelte ervan en bijna zonder meer wordt aangenomen dat de andere overheden hierbij zullen aansluiten.

De gezamenlijke provincies pleiten voor een continueproces van afstemming tussen het natuur- en landschapsbeleid en het ruimtelijk beleid van de provincies en lagere overheden. Dit met het doel de taken en verantwoordelijkheden vanuit het provinciaal ruimtelijk beleid zo helder mogelijk te krijgen en de onderlinge afstemming in wisselwerking tussen ruimtelijk beleid en natuur- en landschapsbeleid doelgericht en doelmatig te laten verlopen. Deze afstemming is dan gelet op het lange termijn karakter van het Natuurbeleidsplan geen eenmalige gebeurtenis maar een continueproces. De in het Natuurbeleidsplan beoogde beleidsombuiging en intensivering zullen in veel gebieden nog in relatie gebracht moeten worden met andere in het landelijk gebied aanwezige functies en waarden. De gezamenlijke provincies gaan ervan uit dat de afweging van belangen vooral in het kader van streek- en bestemmingsplannen gestalte krijgt. Dit sluit aan bij de opvattingen zoals deze zijn weergegeven in het Natuurbeleidsplan waar is aangegeven dat de ruimtelijke plannen op provinciaal en gemeentelijk niveau een spelfunctie vervullen in de functietoekenning. In die visie is met name het bestemmingsplan een instrument, dat bij uitstek geschikt is voor het leggen van een basis voor een goede veiligstelling van natuurwaarden en natuurgebieden.

Het streekplan als integratiekader is door respondenten uit provinciale apparaten van de volgende kanttekeningen voorzien. Voor het goed functioneren van het streekplan als integratiekader is het nodig dat op nationaal niveau eenduidige strategische beslissingen over de koers van het landelijk gebied in de toekomst genomen worden danwel duidelijke aanwijzingen worden gegeven. Een bezwaar van het streekplan is dat het eens in de tien jaar gemaakt wordt en dat daarmee de mogelijkheden om nieuw beleid vorm te geven in de tijd gezien beperkt zijn. Daarop aansluitend is het de vraag hoe snel de gemeenten via de bestemmingsplannen in spelen op het (nieuwe) beleid in een (nieuw) streekplan. De traagheid van gemeenten om natuurbeleid te vertalen in bestemmingsplannen en problemen met het handhavingsbeleid roept de vraag op in hoeverre de huidige planfiguren voldoen. Een nieuwe vorm moet, volgens respondenten, flexibel zijn en daarmee snelle aanpassingen aan veranderende omstandigheden mogelijk maken en daarnaast makkelijk vertaalbaar voor lagere overheden zodat nieuw beleid ook snel doorvertaald kan worden. Dit mede met het oog op de benodigde duidelijkheid in de richting van de burgers. Mede hierom gaan de provincies er meer en meer toe over om naast de beleidskaart streekplannen ook te voorzien van een ontwikkelingskaart waarop de gewenste ontwikkeling op de lange termijn is weergegeven.

De ontwikkeling rond het provinciale milieu- en waterbeleid maken dat beleidsuitspraken in het kader van dat beleid het vigerende streekplanbeleid overvleugelen en daarmee tevens een wijziging inhouden van het streekplan. In die zin zijn vigerende streekplannen ook in de

huidige praktijk slechts een weergave van het vigerende beleid als na het gereedkomen van het streekplan er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in het provinciaal water- en milieu-beleid.

Het streekplan als integratiekader gaat voorbij aan de opvatting dat er eigenlijk sprake zou moeten zijn van een plan voor het fysieke milieu van het landelijk gebied waarin het provinciaal water-, milieu-, en ruimtelijke orderingsbeleid samengebracht is in combinatie met het provinciaal sectorbeleid. Dit zou een eind kunnen maken aan de vele discussies tussen beleidsuitvoerders en de verschillende groepen beleidsmakers (provinciaal streekplan, provinciaal waterhuishoudingsplan, provinciaal milieubeleidsplan, provinciaal natuurbeleidsplan).

In de interviews is door één van de respondenten naar voren gebracht dat op gemeentelijk niveau direct weinig met nota's als de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan wordt gedaan. De intenties worden in hoofdlijnen meegenomen en pragmatisch worden de nota's benaderd waarbij de interesse met name uitgaat naar onderdelen van de nota's die goed passen binnen gemeentelijke beleidsontwikkelingen. Ook is in de interviews naar voren gekomen de wens vanuit de gemeenten om nationaal en provinciaal meer oog te hebben voor de mogelijkheden om via doorsluizen van gelden naar de gemeenten het produceren van lijvige nota's in te ruilen voor meer concreet gerealiseerde plannen.

Geconcludeerd kan worden dat de complexiteit van integratie en afstemming van beleid vanuit verschillende beleidsvelden en tussen verschillende bestuurslagen toeneemt. Dit roept de vraag op in hoeverre de bestuurlijke organisatie en het streekplan als integrerend kader in het landelijk gebied ook in de toekomst adequaat een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van problemen in het landelijk gebied.

6.4.2 Doorwerking van het Natuurbeleidsplan

Aan het Natuurbeleidsplan worden door actoren eisen gesteld in verband met de doorwerking van het plan op regionaal en lokaal niveau. Duidelijkheid over het karakter en de status is nodig om de doorwerking in en de afstemming tussen enerzijds het Natuurbeleidsplan en anderzijds plannen op regionaal en lokaal niveau zeker te stellen. Daarvoor is duidelijkheid vereist over de relaties tussen bijvoorbeeld het Natuurbeleidsplan, nota's over Openluchtrecreatie, Meerjarenplan Bosbouw en het op te stellen Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie.

Wat betreft de status roept het Natuurbeleidsplan reacties op waar het gaat om de beoogde inbedding in de Natuurbeschermingswet in relatie tot andere (niet wettelijke) planfiguren, zoals het Meerjarenplan Bosbouw. Ook gaat het om de relatie tot de procedure voor planologische kernbeslissingen van het nieuwe Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie. Men vraagt zich dan ook af in hoeverre de beleidsuitspraken en ruimtelijke aanduidingen een afgewogen karakter dragen of nog nadere afweging vragen. Voor zover nog van een nadere afweging sprake zal zijn, vraagt men zich af in welke mate nadere afweging nog zal plaatsvinden. Wat betreft het karakter van het plan blijkt uit sommige reacties heel duidelijk dat men eerder een actieprogramma had verwacht en moeite heeft met de aanduiding strategisch plan. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne vreest dat de planologische doorwerking van het Natuurbeleidsplan te weinig krachtig zal zijn op lokaal niveau en vraagt om een effectieve toetsing door het rijk van het beleid van de lagere overheden. Respondenten afkomstig vanuit de gemeentelijke overheden geven aan dat pas na publikatie van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie duidelijk zal worden welke proble-

men de gemeenten zullen gaan ervaren waar het natuurontwikkeling betreft.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geeft in haar reactie op dit commentaar het volgende aan. Het voornemen om het Natuurbeleidsplan een wettelijke basis te geven, naast de wettelijke basis voor het Structuurschema, is ingegeven door de wens om de doorwerking van het plan in de richting van beleidsinstrumenten een stevige(r) basis te geven. In het Structuurschema zullen de ruimtelijk relevante aspecten van de verschillende vormen van sectorbeleid centraal staan, terwijl in het Natuurbeleidsplan alle beleid gericht op natuur en landschap aan de orde komt. Een wettelijke regeling is analoog aan die van het Nationaal Milieubeleidsplan (Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne) en van de Derde Nota Waterhuishouding (Wet op de Waterhuishouding). De beleidsuitspraken in het Natuurbeleidsplan (onder meer de kaartbeelden) zijn binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en met de andere departementen overeengekomen. De procedure voor planologische kernbeslissingen van het nieuwe Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie zal moeten uitwijzen of deze uitspraken in ruimtelijke zin overgenomen kunnen worden. In het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie zullen ook de kaartbeelden voor de andere beleidssectoren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn opgenomen. De lijst van projecten en de toegevoegde actielijst zijn, volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te beschouwen als het bij het Natuurbeleidsplan behorende actieprogramma. In de regeringsbeslissing worden de relaties aangegeven tussen Natuurbeleidsplan, Beleidsnota Openluchtrecreatie, Meerjarenplan Bosbouw, Visie Landschap, Beleidsnota Landinrichting en op te stellen Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie.

6.4.3 Doorwerking van de Structuurnota Landbouw

Ook aan de Structuurnota Landbouw worden door actoren eisen gesteld in verband met de doorwerking van het plan op regionaal en lokaal niveau zowel in strategisch als operationeel opzicht. Waar het de afstemming betreft speelt in de advisering en het bestuurlijk overleg met name de vraag naar de gebiedsgerichte invulling van het landbouwstructuurbeleid.

De gezamenlijke provincies dringen erop aan om in de Structuurnota Landbouw de ontwikkelingen in de landbouw en daaromtrent geformuleerde doelstellingen in onderlinge samenhang gebiedspecifiek te beschrijven en tegen de achtergrond hiervan indicaties te geven voor de (gebiedsspecifieke) inzet van het landbouwinstrumentarium. Eén en ander met het doel integratie van beleid op regionaal niveau te vergemakkelijken. De gezamenlijke provincies verwachten moeilijkheden te gaan ondervinden als de provincies op basis van de verschillende nota's een geïntegreerd beleid willen voeren. Gezien het feit dat alle nota's streven naar duurzaamheid is het tijd om de beleidsvelden in samenhang te bezien. Daarvoor is nodig een goed gestructureerde "beleidskolom overheid". Het provinciaal beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening van het landelijk gebied moet op rijksbeleid worden gestoeld en in streekplannen gebiedsgericht worden weergegeven. Op grond van de in de Structuurnota Landbouw besproken ontwikkelingen in de landbouw zouden de gebiedsgerichte consequenties voor de landbouw aangegeven kunnen worden. In de lijn van het ontbreken van een aanduiding van gebiedsspecifieke landbouwontwikkelingen en een analyse van de relaties met andere ruimtegebruiksvormen, ontbreken ook gebiedsgerichte keuzes over gewenste landbouwontwikkelingen en een daarop geënt landbouwbeleidsinstrumentarium. Voor het verwezenlijken van de verschillende (gebiedsgerichte) doelstellingen van zowel rijks- als provinciaal beleid wordt een gebiedsgericht landbouwbeleid als essentieel gezien. In gebieden met verweving van functies

zou, volgens de gezamenlijke provincies het landbouwbeleid anders gericht dan wel met en andere intensiteit of andere instrumenten dan in de grootschalige gebieden moeten worden ingezet. Hetzelfde geldt voor in het kader van het provinciale milieubeleid aan te wijzen bijzondere gebieden, bijvoorbeeld bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden, stiltegebieden. De vraag naar meer gebiedsgericht beleid wordt door de gezamenlijke provincies ook in relatie gebracht met het gebiedsgerichte beleid van het Natuurbeleidsplan. Nadere uitgewerkt dient, naar hun mening, bijvoorbeeld te worden op welke wijze er op rijksniveau landbouwbeleid zal gevoerd worden in gebieden waar de verbindingzones van de ecologische hoofdstructuur voorzien zijn? Deze vraag betreft zowel het sectorale instrumentarium als het ruimtelijk beleid met betrekking tot de landbouw in deze gebieden. Op dit punt zijn beide nota's niet met elkaar in evenwicht. De hierboven gevraagde duidelijkheid zou zijn directe doorwerking naar het provinciale ruimtelijke beleid moeten hebben en daarmee richting kunnen geven aan het landinrichtingsbeleid. Voorkomen dient te worden dat de ruimtelijke en milieuhygiënische doelstellingen ten aanzien van de landbouw op rijksniveau onduidelijk blijven.

De Natuurbeschermingsraad geeft in haar commentaar op het beleidsvoornemen Structuurnota Landbouw aan dat zij in de regeringsbeslissing een ruimtelijk visie verwacht die beleidsuitspraken bevat over onder meer de inzet van instrumenten in het kader van het gebiedsgericht landbouwbeleid. Daarbij zal aandacht nodig zijn voor onderwerpen als:

- * de in het Natuurbeleidsplan opgenomen ecologische hoofdstructuur;
- * de in de Vierde Nota over de Ruimtelijke ordening aangewezen kleinschalige landschappen;
- * de grondwater- en bodembeschermingsgebieden;
- * fosfaatverzadigde gronden;
- * de buffergebieden uit het Natuurbeleidsplan.

In het commentaar van de Centrale Landinrichtingscommissie en een aantal andere organisaties wordt ingegaan op een onderdeel van het ontbreken van een meer gebiedsspecifieke dimensie in de Structuurnota Landbouw. Het betreft het aspect van een kaart waarop de behoefte aan landinrichting vanuit de landbouwsector is aangegeven. De Commissie constateert een discrepantie tussen het Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw. Waar in het Natuurbeleidsplan wel een dergelijke kaart is opgenomen, ontbreekt deze in de Structuurnota Landbouw. Met het oog op een evenwichtige prioriteitsstelling ten aanzien van de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium, dat naar zijn aard multifunctioneel is, acht de Commissie het gewenst dat bij de opstelling van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie door middel van een kaart inzicht wordt gegeven in de behoefte aan integrale landinrichting vanuit de landbouw.

In de interviews is naar voren gekomen dat er voor gewaakt moet worden om gebiedsgericht beleid en generiek beleid tegenover elkaar te plaatsen in plaats van naast elkaar. Gebiedsgericht beleid en generiek beleid dienen te worden gezien als elkaar aanvullende onderdelen van een integrale planning in het landelijk gebied. Wel bestaat er net als tussen sector- en facetbeleid echter een mate van spanning tussen generiek en gebiedsspecifiek beleid. Tevens heeft één van de respondenten gewaarschuwd voor het in "Den Haag" ontwikkelen van een theorie om de problemen in een provincie op te lossen. Als risico daarvan wordt gezien dat een dergelijke aanpak leidt tot verschil van inzicht tussen "Den Haag" en de provincie waar het de probleemdefinitie en oplossing (inhoudelijk en organisatorisch) betreft. Naar de mening van de respondent moet er voor gewaakt worden dat de proefnemingen met het ROM-gebiedenbeleid niet verzanden in een groot opgetuigd vergadercircuit bestaande uit stuurgroepen,

projectgroepen, coördinatiegroepen, werkgroepen, begeleidingsgroepen en klankbordgroepen. Respondenten uit de waterschapswereld geven aan dat de nadruk op gebiedsgericht beleid er niet toe moet leiden dat de indruk wordt gewekt dat er vroeger niet gebiedsgericht gewerkt is. Het beleid waarvoor de waterschappen reeds 500 jaar verantwoordelijkheid dragen kunnen naar hun mening ook bestempeld worden als gebiedsgericht.

Vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geven een nadere toelichting in het bestuurlijk overleg met de volgende inhoud. Bij het opstellen van de Structuurnota Landbouw is bewust niet gekozen voor een gebiedsgerichte benadering. Er is naar gestreefd om het beleid in kwalitatieve zin te verwoorden; de vertaling van het beleid in kwantitatief-ruimtelijke zin zal kunnen plaatsvinden bij de nadere uitwerking op provinciaal niveau en in elk geval in het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie. Een gebiedsgerichte benadering is voor het landbouwbeleid niet geschikt, omdat de landbouw bestaat uit een groot aantal sectoren, die ieder hun eigen eisen stellen en voornamelijk grensoverschrijdend van karakter zijn. Het kan niet zo zijn dat in een bepaald gebied aan b.v. de glastuinbouw andere eisen worden gesteld dan in andere gebieden. Een sectorbenadering ligt dan ook meer voor de hand en is bovendien doeltreffender. De gebiedsgerichte benadering in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is experimenteel. Op basis van de resultaten van deze experimenten - die overigens het landbouwbeleid (nationaal en EG) niet raken - zal een beter inzicht worden verkregen in deze aanpak. De relatie van het landbouwbeleid met het gebiedsgericht beleid in het Natuurbeleidsplan is er in die zin, dat het beleid van beide nota's op elkaar afgestemd is. In het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie zal dit nader uitgewerkt worden. Daarnaast zijn, naar de mening van vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de in de Structuurnota Landbouw aangekondigde provinciale landbouwontwikkelingsnota's geschikt om in te gaan op de meer gebiedspecifieke aspecten van het landbouwstructuurbeleid.

Geconcludeerd kan worden dat er verschillen van inzicht bestaan tussen de verschillende actoren over de wenselijkheid van een meer gebiedsgerichte uitwerking van het landbouwstructuurbeleid en de eventuele plaats waar dit dient te geschieden. Ook over de gevolgen van het ontbreken van een dergelijke uitwerking voor de doorwerking van de Structuurnota Landbouw in provinciale en lokale plannen bestaat verschil van inzicht. De aangekondigde uitwerkingen in meer gebiedsgerichte zin van het landbouwstructuurbeleid in het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie en de provinciale landbouwontwikkelingsnota's zal meer licht werpen op deze discussie tussen actoren.

6.4.4 Uitwerking van beleid via projectmatige aanpak

De gezamenlijke provincies vragen nadere aandacht voor de afstemming tussen verschillende beleidsvelden op het vlak van gebiedsgerichte en projectmatige uitwerkingen. De realisering van het in het Natuurbeleidsplan voorgestane beleid wordt door een projectmatige aanpak ondersteund. Een "gebiedsgerichte" uitwerking van het beleid is eveneens opgenomen in de Vierde Nota Ruimtelijk Ordening, het Nationaal Milieubeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. De gezamenlijke provincies missen in het Natuurbeleidsplan nadere uitleg over de vraag of en op welke wijze deze uitwerkingen samenhangen. Ook is het begrip "gebiedsgericht" in de genoemde plannen, naar hun mening verschillend gebruikt. Zij pleiten er dan ook voor om meer samenhang in de gebiedsgerichte uitwerkingen aan te brengen. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne vraagt tevens aandacht voor het al dan niet samenvallen van gebiedsgerichte projecten in Nationaal Milieubeleidsplan en Natuurbeleidsplan en constateert

daarbij dat de gebiedsgerichte component in het Nationaal Milieubeleidsplan het beleid in het Natuurbeleidsplan onvoldoende dekt.

Met de introductie van een projectmatige aanpak in vele recente beleidsnota's is er een groot aantal verschillende typen van projecten geïntroduceerd in het landelijk gebied. De afstemming tussen deze verschillende typen projecten is voor de gezamenlijke provincies aanleiding om erop te wijzen dat in de beschrijving van de projecten in het Natuurbeleidsplan alleen de betrokkenen zijn aangegeven. De projectbeschrijvingen dienen naar de mening van de gezamenlijke provincies de volgende elementen te bevatten:

- wijze waarop en de doelstelling waarmee de provincies en andere overheden worden betrokken bij de projecten;
- inbreng aan instrumenten, financiën en menskracht die van de verschillende participanten verwacht wordt;
- beschrijving van de verantwoordelijkheid voor het project en de verdere taakverdeling ten aanzien van initiatief voor de projecten etc.

De Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek vraagt in haar commentaar op het Natuurbeleidsplan aandacht voor het operationele planningsniveau en de behoefte aan controle en terugkoppelingsmechanismen op het voorgenomen beleid. Volgens de gezamenlijke provincies dient aandacht besteed te worden aan een goede afstemming/coördinatie tussen de verschillende overheden, zowel tussen rijk en provincie als tussen verschillende departementen onderling (in het bijzonder Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). Er wordt gepleit voor een integrale coördinatie op rijksniveau, gericht op uitvoering van de beleidsvoornemens en maatregelen voortvloeiend uit de Structuurnota Landbouw, het Nationaal Milieubeleidsplan, Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding.

Vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben in het bestuurlijk overleg over het Natuurbeleidsplan (beleidsvoornemen) aangegeven dat het op dat moment nog niet goed mogelijk was om per project exact aan te geven wat de inbreng is die van de provincies wordt verwacht. In algemene zin is er echter, volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, wel enige duidelijkheid te geven ten aanzien van wat van de provincies verwacht wordt. Het betreft dan met name de toepassing van de Landinrichtingswet en de Regeling Beheersovereenkomsten '88. Voor natuurontwikkelingsprojecten zal duidelijkheid worden geschapen. Op 9 april 1991 is er een convenant afgesloten tussen de gezamenlijke provincies en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij waarvan een van de elementen de uitwerking van het Natuurbeleidsplan betreft.

Met betrekking tot de onderlinge afstemming van de projecten van verschillende departementen heeft het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de voorbereiding van het bestuurlijk overleg haar eigen zienswijze als volgt omschreven. De projectenlijsten in de verschillende rijksnota's zijn aanvullend en ondersteunend ten opzichte van elkaar, waarbij er op rijksniveau volledige overeenstemming is bereikt over wie meedoet en wie de zaak trekt. Gekozen is voor elkaar aanvullende projecten en projectnamen.

Om te komen tot een samenhangend gebiedsgericht water- en milieu- en natuurbeleid is medio 1991 besloten voor een aantal categorieën projecten die betrekking hebben op regionale waterhuishoudkundige systemen, één rijksbijdrage-regeling op te zetten. Deze regeling regionaal integraal waterbeheer omvat de projecten op het gebied van de bestrijding van de

eutrofiëring, bestrijding van verdroging, integraal waterbeheer, aanleg van milieuvriendelijke oevers en de bijdrage aan de realisering van de ecologische hoofdstructuur zoals genoemd in het Natuurbeleidsplan. Aanvragen voor een bijdrage kunnen alleen worden ingediend door waterbeheerders en provincies.

Geconcludeerd kan worden dat de projectmatige uitwerking van verschillende vormen van beleid op regionaal en lokaal niveau vraagt om goede afstemming van verschillende projecten. De kaders daarvoor zijn reeds in het leven geroepen en deels in voorbereiding. Over de inhoud van en de afstemmingsresultaten op projectniveau is op dit moment nog weinig te zeggen. Daarnaast is er bij actoren behoefte aan coördinatie op rijksniveau waar het betreft de uitvoering van maatregelen voortvloeiend uit de Structuurnota Landbouw, het Nationaal Milieubeleidsplan, Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding.

6.5 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft onderzoeksvraag B centraal gestaan. Deze onderzoeksvraag luidt: Welke afstemmingsresultaten tussen beleidsterreinen hebben de interactieprocessen tussen actoren opgeleverd?

De actoren hebben in de adviseringsronde, het bestuurlijk overleg en de interviews op de volgende punten de externe afstemming met name ter discussie gesteld en bekritiseerd:

- * het Natuurbeleidsplan in relatie tot het nationaal water- en milieubeleid;
- * de Structuurnota Landbouw in relatie tot het nationaal milieubeleid;
- * de afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw waar het de benodigde grondverwerving betreft en het gebruik van het begrip "duurzaamheid";
- * de afstemming tussen het Natuurbeleidsplan en het beleid voor landschap, bosbouw, recreatie, verkeer en vervoer, defensie en ontgrondingen;
- * de afstemming tussen de Structuurnota Landbouw en het beleid voor bosbouw en recreatie.

De complexiteit van integratie en afstemming van beleid vanuit verschillende beleidsvelden en tussen verschillende bestuurslagen neemt toe. Dit roept de vraag op in hoeverre de bestuurlijke organisatie en het streekplan als integrerend kader in het landelijk gebied ook in de toekomst adequaat een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van problemen in het landelijk gebied.

Er bestaan verschillen van inzicht tussen de verschillende actoren over de wenselijkheid van een meer gebiedsgerichte uitwerking van het landbouwstructuurbeleid en de eventuele plaats waar dit dient te geschieden. Ook over de gevolgen van het ontbreken van een dergelijke uitwerking voor de doorwerking van de Structuurnota Landbouw in provinciale en lokale plannen bestaat verschil van inzicht.

De projectmatige uitwerking van verschillende vormen van beleid op regionaal en lokaal niveau vraagt om goede afstemming van verschillende projecten. De kaders daarvoor zijn reeds in het leven geroepen en deels in voorbereiding. Over de inhoud van en de afstemmingsresultaten op projectniveau is op dit moment nog weinig te zeggen. Daarnaast is er bij actoren behoefte aan coördinatie op rijksniveau waar het betreft de uitvoering van maatregelen voortvloeiend uit de Structuurnota Landbouw, het Nationaal Milieubeleidsplan, Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding.

Aan de volgende aspecten, die in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest, wordt bij het formuleren van onderzoeksthema's in hoofdstuk 8 nadere aandacht besteed:

- het ontwikkelen van een eenduidig begrippenkader;
- samenhangend sectorbeleid;
- streekplan als integrerend kader;
- gebiedsgerichte uitwerking van het landbouwstructuurbeleid;
- projectmatige uitwerking van beleid.

7 INTERACTIEPROCESSEN

7.1 Inleiding

Nadat in de vorige drie hoofdstukken de afstemmingsresultaten centraal hebben gestaan, zullen in dit hoofdstuk de aan de afstemmingsresultaten ten grondslag liggende interactieprocessen belicht worden. Daarmee is aan de orde de vraag welke interactieprocessen ten grondslag liggen aan de (interne en externe) afstemmingsresultaten (Onderzoeksvraag C). In het volgende hoofdstuk zal aan de orde zijn de vraag naar welk onderzoek een bijdrage kan leveren aan het verkrijgen van eventueel gewenste andere afstemmingsresultaten van de interactieprocessen.

De interactieprocessen in de verschillende fasen van het beleidsproces in het landelijk gebied kunnen worden onderscheiden in twee typen. De twee typen worden in deze studie aangeduid met de termen 'interne interactieprocessen' en 'externe interactieprocessen'.

Onder de interne interactieprocessen worden verstaan de interactieprocessen die de afstemming binnen een beleidsterrein tot onderwerp hebben. Een voorbeeld van een dergelijk interactieproces is de discussie tussen betrokkenen over de vraag of de doelstellingen geformuleerd voor het natuurbeleid afgestemd zijn op de voor het natuurbeleid beschikbare middelen en instrumenten. Onder de externe interactieprocessen worden verstaan de interactieprocessen die de afstemming tussen beleidsterreinen tot onderwerp hebben. Een voorbeeld van een dergelijk interactieproces is de discussie tussen betrokkenen over de vraag of de doelstellingen geformuleerd voor het natuurbeleid in voldoende mate afgestemd zijn op de doelstellingen van het water- en milieubeleid. Voor een nadere toelichting op de gekozen opzet wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

7.2 De rol van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Bij de interactieprocessen rond de voorbereiding van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw zijn vele actoren betrokken. De vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vervullen in deze interactieprocessen een belangrijke rol. Een aantal karakteristieken van de vervulde rol zal hieronder worden toegelicht waarna specifiek ingegaan wordt op de interne interactieprocessen rond het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw en de externe interactieprocessen.

Veel respondenten werkzaam bij provincies hebben de interacties waar het betreft de voorbereiding van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw ervaren als een bevestiging van hun beeld van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zien zij als een Ministerie dat in vergelijking met andere ministeries waar het gaat om de beleidsontwikkeling een gesloten karakter kent. Concepten van beleidsnota's komen pas naar buiten als de top van het ministerie de nota's aanvaard heeft. Daarmee is de mogelijkheid om een vruchtbare dialoog te voeren over het voorgenomen beleid naar hun inzicht erg beperkt. Veelvuldig is in de gesprekken met respondenten een vergelijking gemaakt met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De respondenten zien dit ministerie als een ministerie met een veel opener karakter. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderhoudt bijvoorbeeld uitgebreide externe contacten in de fase van beleidsontwikkeling. De ervaringen die opgedaan zijn bij de voorbereiding van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening worden door respondenten naar voren gebracht als voorbeeld van de door hen gewenste overlegvorm. Hierbij was naar

hun mening sprake van een planningsproces waarbij allerlei actoren waaronder provincies actief betrekken werden. Een dergelijke meer open procedure bij beleidsontwikkeling heeft naar de mening van de respondenten voordelen in twee richtingen. Door veelvuldige consultatie zal de acceptatiegraad van nieuw beleid bij andere overheden toenemen en andere overheden kunnen in een vroeg stadium reeds anticiperen op mogelijke beleidsontwikkelingen. Hieraan kan worden toegevoegd dat door het tijdig betrekken van betrokken actoren een schat aan kennis en inzicht kan worden gemobiliseerd, een vereiste bij de ontwikkeling van beleid aangaande complexe problemen. Ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is door respondenten uit de waterschapswereld aangedragen als een ministerie met een meer open vorm van beleidsontwikkeling. Als voorbeeld wordt daarbij aangehaald de deelname van de Unie van Waterschappen aan ambtelijke en bestuurlijke werkgroepen bij de vroege voorbereiding van de Derde Nota Waterhuishouding.

Vanuit de belangenbehartigende natuur- en landschapsorganisaties wordt het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gezien als een departement dat bij vele beleidsontwikkelingen een remmende invloed probeert uit te oefenen. Het ministerie wordt daarbij gezien als een exponent en onderdeel van het groene front waar de belangen van de landbouw met meer verve worden vertegenwoordigd dan de belangen van natuur en landschap. Het overleg met de particuliere natuurbeschermingsorganisaties wordt door hen als ontoereikend bestempeld. Er is echter wel een situatie ontstaan waarbij de organisaties steeds meer bij de beleidsontwikkeling over de formele en informele schouder mee kunnen kijken. De reorganisatie die heeft geleid tot het totstandkomen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt gezien als een ontwikkeling die zowel voordelen als nadelen heeft. De reorganisatie biedt de mogelijkheid om de natuur- en landbouwbelangen in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling op elkaar af te stemmen. Beleidsontwikkelingen komen echter later naar buiten en daarmee worden de mogelijkheden van beïnvloeding beperkt.

7.3 Interne interactieprocessen

7.3.1 Het Natuurbeleidsplan

Het initiatief tot het opstellen van een Natuurbeleidsplan is mede genomen naar aanleiding van de inhoud van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne. In samenspraak met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is daarbij besloten dat onder de paraplu van een breed milieubeleid er een afzonderlijk Natuurbeleidsplan opgesteld ging worden. Daarmee zou een drieluik van milieuplannen ontstaan bestaande uit het Nationaal Milieubeleidsplan, het Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. Via overleg een overleg van betrokken Directeuren-Generaal en de Rijksplanologische Dienst is het overleg gestructureerd tussen de departementen waar het de afstemming van het Natuurbeleidsplan op de overige elementen uit het drieluik betreft. Respondenten van buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vermoeden de aanwezigheid van een aanzienlijke mate van competentiestrijd tussen de departementen. Binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt dit echter gezien als een onjuist beeld van de werkelijkheid danwel een verschijnsel dat slechts een beperkte invloed heeft op de interacties en de beleidsontwikkeling.

Binnen het ministerie is een stuurgroep en zijn werkgroepen ('groengroep') in het leven geroepen om het Natuurbeleidsplan tot stand te brengen als produkt van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De afstemming tussen de beide directoraten-generaal (verant-

woordelijk voor o.a. landbouw en natuur) is via overleg binnen de stuurgroep gegeven. De interacties tussen medewerkers van beide directoraten-generaal wordt mede beïnvloed door verschillen in organisatiecultuur tussen enerzijds de ambtenaren verantwoordelijk voor het landbouwbeleid en anderzijds de ambtenaren verantwoordelijk voor het natuurbeleid. Deze verschillen zijn sinds de reorganisatie waarbij het natuurbeleid bij het voormalige Ministerie van Landbouw is ondergebracht, naar de mening van de respondenten, afgenomen. Respondenten van buiten het ministerie vermoeden een zekere mate van competentiestrijd tussen beide culturen. Wat betreft de communicatie binnen de stuurgroep en werkgroepen is in deze studie geen detail-informatie beschikbaar gekomen. Daarom is niet duidelijk aan te geven wat de aard van de communicatie en interactie is geweest. Deze zal zich hebben bewogen tussen twee uitersten. Als ene uiterste kan worden onderscheiden een inzet van alle actoren om te komen tot een samenhangend beleid van het ministerie waarbij de sectorbelangen niet prevaleren boven de belangen van de organisatie in zijn geheel. Als andere uiterste kan sprake zijn geweest van een situatie waarin beperkte interactieprocessen hebben plaatsgevonden tussen actoren die gefragmenteerde beleidsvelden binnen het ministerie vertegenwoordigen. In dit geval spelen de sectorbelangen een overheersende rol en zal er alleen sprake zijn van interactie als de directe belangen van een sector in gevaar komen en de actor die deze belangen vertegenwoordigt daarin aanleiding ziet tot actieve deelname aan de interactieprocessen.

De respondenten werkzaam in het provinciale apparaat van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben de communicatie tussen het centrale en provinciale apparaat bij de beleidsontwikkeling van het Natuurbeleidsplan als te beperkt ervaren. De kennis beschikbaar binnen het provinciale apparaat wordt nog teveel vanuit Den Haag gezien als kennis die uitsluitend wordt ingezet voor de uitvoering van beleid en te weinig als kennis die ook in de beleidsontwikkeling een belangrijke rol kan spelen. Het verkorten van de lijnen bij de recent gereorganiseerde beleidsconsulentschappen zal naar verwachting van de respondenten hierin verbetering brengen. Respondenten zowel van binnen als van buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geven aan dat de vele reorganisaties binnen het ministerie tot gevolg hebben gehad dat veel gebiedskennis op het terrein van natuur en landschap niet meer operationeel is.

De werkwijze bij de samenstelling van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie geeft de indruk dat het denken over de inzet van provinciale ambtenaren bij de beleidsontwikkeling aan verandering onderhevig is. Bij de samenstelling van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie wordt gebruik gemaakt van door provinciale ambtenaren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij opgestelde concepten betreffende provincies uitgaande van de aanwezige gebiedskennis. In dit proces doet zich echter wel een probleem voor in de zin van de wisselwerking tussen de landelijk aan te houden en te formuleren richtlijnen (zowel inhoudelijk, redactioneel en beleidsmatig) en de visie van provinciale ambtenaren op de aanwezige beleidsproblemen en gewenste oplossingen.

Na publikatie van het beleidsvoornemen heeft een grote groep maatschappelijke organisaties de aangeboden gelegenheid om te reageren op het beleidsvoornemen aangegrepen en heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden met verschillende instanties (zie bijlage 4 voor een overzicht). Mede op basis hiervan en de bespreking in de Tweede Kamer is uiteindelijk de regeringsbeslissing opgesteld.

7.3.2 De Structuurnota Landbouw

Mede aanleiding tot het samenstellen van de Structuurnota Landbouw zijn geweest opmerkingen uit de Tweede Kamer (vergaderjaar 1986/1987) bij de begrotingsbehandeling waarbij gesteld werd dat er weinig samenhang in het landbouw beleid te constateren was. Net als bij het Natuurbeleidsplan zijn bij de samenstelling van de Structuurnota Landbouw werkgroepen en een stuurgroep in het leven geroepen. De stuurgroep, onder leiding van de Directeur-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening, was samengesteld uit vertegenwoordigers van het gehele Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Ook wat betreft de communicatie binnen deze stuurgroep en deze werkgroepen is in deze studie geen detail-informatie beschikbaar gekomen. Daarom is niet duidelijk aan te geven wat de aard van de communicatie en interactie is geweest. Deze zal zich hebben bewogen tussen twee uitersten zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven.

De respondenten werkzaam in het provinciale apparaat van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben de indruk dat de betrokkenheid vanuit het provinciale apparaat bij het samenstellen van de Structuurnota Landbouw geringer is geweest dan bij het Natuurbeleidsplan. Deels wordt dit door de respondenten verklaard door het generieke karakter van de Structuurnota Landbouw en het meer gebiedsspecifieke karakter van het Natuurbeleidsplan.

De belangenbehartigende (landbouw)organisaties zijn niet betrokken geweest bij de opstelling van de Structuurnota Landbouw. Het betrof hier een bewuste keus van het ministerie om dit niet te doen. De respondenten werkzaam bij provincies hebben met grote belangstelling de publikatie van de Structuurnota Landbouw tegemoet gezien. Dit te meer daar zij tijdens de beleidsontwikkeling niet betrokken waren geweest bij de opstelling van concepten.

Na publikatie van het beleidsvoornemen heeft, net als bij het beleidsvoornemen Natuurbeleidsplan, een grote groep maatschappelijke organisaties de aangeboden gelegenheid om te reageren op het beleidsvoornemen aangegrepen en heeft overleg plaatsgevonden met verschillende instanties (zie bijlage 4 voor een overzicht). Mede op basis hiervan en de bespreking in de Tweede Kamer is uiteindelijk de regeringsbeslissing opgesteld.

In de interviews en uit de stukken van de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg is naar voren gekomen dat de interactieprocessen rond de Structuurnota Landbouw onder invloed hebben gestaan van het veelvuldig in de nota doorverwijzen naar nog te ontwikkelen beleid. Reacties hierop maken duidelijk dat actoren dit ervaren enerzijds als een situatie waarin er sprake is van niet operationeel gemaakte beleidsdoelstellingen en anderzijds als het vooruitschuiven van beslissingen die al genomen hadden moeten worden. Een dergelijke visie van actoren draagt niet bij aan het ontstaan van een breed draagvlak voor de beleidsintenties.

7.4 Externe interactieprocessen

De interactieprocessen gericht op de afstemming tussen beleidsterreinen hebben plaatsgevonden overwegend via interdepartementaal overleg. De interactieprocessen via deelname van andere departementen in stuurgroepen en werkgroepen is beperkt gebleven zo ook het overleg over externe afstemming met belangenbehartigende partijen en andere overheden. Via een reactie op het beleidsvoornemen van beide plannen en het bestuurlijk overleg hebben vele maatschappelijke organisaties hun visie op het beleid zowel waar het de interne als de externe

afstemmingsresultaten betreft laten blijken.

De interactieprocessen gericht op afstemming tussen beleidsvelden worden mede beïnvloed door de resultaten van de afstemming binnen de beleidsvelden. Deze afstemming binnen de beleidsvelden van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw is eerder in dit rapport aan de orde geweest. De volgende elementen uit de voorafgaande hoofdstukken zijn in dit opzicht van belang:

- Het in onvoldoende mate beschikbaar zijn van financiële middelen maakt het voor actoren moeilijk om in de externe interactieprocessen een volwaardige stem te laten horen. Streven naar een duidelijk en samenhangend geheel van middelen ten behoeve van het natuurbeleid zal dan ook een positieve invloed op de externe interactieprocessen kunnen hebben;
- Onduidelijkheid over de procedures en daaraan gekoppeld de verantwoordelijkheden zullen de externe interactieprocessen negatief beïnvloeden. Streven naar verduidelijking kan dan ook gezien vanuit het functioneren van de externe interactieprocessen als positief worden aangemerkt;

De gezamenlijke provincies pleiten er in hun commentaar en in het bestuurlijk overleg voor om bij de samenstelling van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie veel nauwer betrokken te worden dan bij de voorbereiding van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw. Voor het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie vond ten tijde van het bestuurlijk overleg de beleidsontwikkeling plaats. De in de ogen van de gezamenlijke provincies plotselinge confrontatie met de beleidsvoornemens Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw wordt als negatief ervaren. Om dit gevoel van passief afwachten en moeten accepteren wat "Den Haag" oplegt te voorkomen pleiten zij voor een nauwe betrokkenheid en open planprocedure bij de voorbereiding van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie. Dit past naar de mening van de gezamenlijke provincies ook beter bij de wijze waarop zij betrokken zijn bij de voorbereiding van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, het Tweede Structuurschema Verkeer & Vervoer, het Nationaal Milieubeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding.

Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg is door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij haar positie in deze discussie als volgt aangegeven. Overeenkomstig de procedure die planologische kernbeslissingen doorlopen, zoals in het geval van structuurschema's, is onder meer voorzien in een bestuurlijk overleg met de provinciale besturen nadat het beleidsvoornemen is uitgebracht. Formeel is er geen sprake van enige medeverantwoordelijkheid voor hetgeen in het beleidsvoornemen is verwoord. Van deelname aan de feitelijke voorbereiding via Stuur- en Projectgroep kan derhalve, volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geen sprake zijn. Dit neemt niet weg dat het een goed gebruik is geworden om over dergelijke voornemens, die zich mede richten op de medewerking van de provincies, vooroverleg te voeren. Zo kan al in een vroeg stadium een bijdrage worden geleverd aan een gemeenschappelijk draagvlak voor de te nemen beleidsbeslissingen. Dit voorwerk draagt ook bij aan een effectief bestuurlijk overleg over het beleidsvoornemen. Dergelijk vooroverleg draagt, volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het karakter van wederzijds informeren en consulteren. In het bestuurlijk overleg wordt besloten tot het in het leven roepen van een klankbordoverleg. Doel van dit overleg is het uitwisselen van informatie over de hoofdlijnen van het op te stellen structuurschema. Ook wordt besloten in het bestuurlijk overleg om, naast het klankbordoverleg, ad-hoc vooroverleg te laten plaatsvinden tussen de afzonderlijke provinciale besturen en de directeurs Landbouw, Natuur en

Openluchtrecreatie. Dit biedt naast de mogelijkheid van informatie-uitwisseling ook wederzijds de mogelijkheid om concrete vragen van meer regionale aard aan elkaar voor te leggen. Juist omdat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij beoogt te komen tot een meer concreet structuurschema met aandacht voor de specifieke ruimtelijke problematiek van de verschillende landsdelen, bestaat daaraan zeker behoefte.

Als oorzaak voor het onvoldoende tot stand komen van interactieprocessen en daarmee van een ontoereikende afstemming op bepaalde punten wordt door respondenten competentiestrijd en de verkokering (samenhangend met verschillen in cultuur en historie) van de interdepartementale voorbereiding aangemerkt.

Eén van de respondenten geeft aan dat de interactieprocessen waar het betreft het meedenken en meewerken van lagere overheden nogal eens gefrustreerd wordt door een stortvloed aan nota's en voornemens. Verschillende rijksnota's worden door lagere overheden gezien op hun implicaties voor bijvoorbeeld de regio waarvoor een waterschap of gemeente verantwoordelijkheid draagt, terwijl op hetzelfde moment vanuit de provinciale overheid een nota wordt gepubliceerd die deels wel en deels niet de rijksnota's dekt. Het ene beleid wordt daarmee gesmoord door ander nieuw beleid. Door een respondent werd gewaarschuwd voor opeenstapeling van nota's omdat door actoren een dergelijke opeenstapeling misbruikt kan worden als alibi om zich van in hun ogen ongewenst beleid te distantiëren. Daarnaast worden de interactieprocessen gefrustreerd door het aanhouden van zeer krappe reactietijden waarbinnen commentaren moeten worden voorbereid.

7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn aan de orde geweest de aan de afstemmingsresultaten ten grondslag liggende interactieprocessen (Onderzoeksvraag C).

Bij de samenstelling van het Natuurbeleidsplan hebben interactieprocessen plaatsgevonden gericht op de afstemming binnen het beleidsterrein. De interactieprocessen tijdens de beleidsontwikkeling hebben in een beperkte groep plaatsgevonden. De provinciale medewerkers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn hierbij betrokken geweest zij het niet in die mate dat optimaal gebruik gemaakt is van de specifieke gebiedskennis, althans naar de mening van respondenten. Interactieprocessen met actoren buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben in beperkte mate en in een laat stadium van de beleidsontwikkeling plaatsgevonden. Na publikatie van het beleidsvoornemen hebben vele maatschappelijke organisaties commentaar geleverd en deelgenomen aan overleg. De (interne) interactieprocessen hebben een bijdrage geleverd aan het tot stand komen van een Natuurbeleidsplan dat kan rekenen op een breed draagvlak maar waarbij er onduidelijkheid bestaat bij de actoren over de haalbaarheid. Zowel de financiële als de technische haalbaarheid is punt van discussie. Met name de afstemming tussen enerzijds de doelstellingen en anderzijds de in te zetten instrumenten, middelen en procedures is naar het oordeel van veel betrokken actoren nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Veel actoren van buiten het Ministerie hebben de interacties waar het betreft de voorbereiding van het Natuurbeleidsplan (en ook de Structuurnota Landbouw) ervaren als een bevestiging van hun beeld van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zien zij als een Ministerie dat in vergelijking met andere ministeries waar het gaat om de beleidsontwikkeling een gesloten karakter kent. Veel actoren geven de voorkeur aan een meer open beleidsvormingsproces binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Bij de samenstelling van de Structuurnota Landbouw hebben interactieprocessen plaatsgevonden gericht op de afstemming binnen het beleidsterrein. De interactieprocessen hebben in een beperkte groep plaatsgevonden. Het betreft met name medewerkers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De provinciale medewerkers van het ministerie zijn nauwelijks betrokken in het proces. Dit is deels verklaarbaar door het generieke karakter van het geformuleerde beleid. Interactieprocessen met actoren buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben in beperkte mate en in een laat stadium van de beleidsontwikkeling plaatsgevonden. Na publikatie van het beleidsvoornemen hebben vele maatschappelijke organisaties commentaar geleverd en deelgenomen aan bestuurlijk overleg. De (interne) interactieprocessen hebben een bijdrage geleverd aan het tot stand komen van een nota die in vergelijking met het Natuurbeleidsplan minder enthousiast door de verschillende actoren is ontvangen. De actoren verwachten een in hun ogen duidelijker visie op terreinen waar zij een belangenbehartigende danwel bestuurlijke rol vervullen. Gezien de commentaren mag worden aangenomen dat de nota een compromis vertegenwoordigt tussen enerzijds de visie dat er belangrijke economie aspecten in de nota te weinig aan bod zijn gekomen en anderzijds de visie dat de milieuaspecten onvoldoende tot hun recht zijn gekomen. Voor verschillende actoren had de nota een duidelijker relatie moeten leggen tussen de door hen ervaren problemen in de landbouw en de doelstellingen van het geformuleerde beleid. Ook de relatie tussen de doelstellingen enerzijds en de instrumenten, middelen en procedures anderzijds wordt door verschillende actoren als te weinig uitgewerkt gezien. Over de mate waarin de inzet van de beschikbare middelen, instrumenten en procedures inderdaad een concurrerende, veilige en duurzame landbouw zal bevorderen wordt door de verschillende actoren zeer verschillend en genuanceerd gedacht.

Bij de samenstelling van de Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan hebben interactieprocessen plaatsgevonden gericht op de afstemming tussen verschillende beleidsterreinen. Deze interactieprocessen hebben mede een bijdrage geleverd aan de (externe) afstemmingsresultaten zoals deze in het vorige hoofdstuk beschreven zijn. Interactieprocessen met actoren buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben in beperkte mate en in een laat stadium van de beleidsontwikkeling plaatsgevonden. Door actoren van buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt een meer open vorm van beleidsontwikkeling als zinvol ervaren. Bij het op dit moment in voorbereiding zijnde Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie wordt door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een meer open beleidsontwikkelingsproces met intensiever interactieprocessen toegepast. Respondenten van binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geven de indruk dat in de toekomst een meer open vorm van beleidsontwikkeling aan de orde zal zijn en daarmee een intensivering van de interactieprocessen.

Aan het aspect van de gesloten beleidsontwikkeling zal bij het formuleren van onderzoeksthema's in hoofdstuk 8 nadere aandacht worden besteed.

8 ONDERZOEKSTHEMA'S

8.1 Inleiding

Aansluitend op de in de vorige hoofdstukken behandelde afstemmingsresultaten en interactieprocessen zal in dit laatste hoofdstuk de vraag centraal staan welke onderzoek een bijdrage kan leveren aan het verkrijgen van (eventueel) gewenste andere afstemmingsresultaten van de interactieprocessen (Onderzoeksvraag D). In dit hoofdstuk zijn de conclusies uit de vorige hoofdstukken als startpunt gehanteerd. Aansluitend is nagegaan of er binnen het werkterrein van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek via nader onderzoek een bijdrage geleverd kan worden aan het oplossen van gesignaleerde knelpunten in de interactieprocessen. Het werkterrein van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek is onderzoek ten behoeve van de landbouw, de bosbouw, de visserij, de diergeneeskunde, de verwerking en afzet van landbouwprodukten, de voeding, de landinrichting, het natuur-, milieu-, bos- en landschapsbeheer en de openluchtrecreatie.

De thema's zijn beschreven aan de hand van een titel, de doelstelling, de mogelijke toepassing van de resultaten en de methode van onderzoek. Daarmee is een richting aangegeven voor mogelijk nader onderzoek. De thema's zijn globaal van aard en geven geen uitgewerkte projectvoorstellen. Bij een eventuele uitwerking tot projectvoorstellen zal tevens aandacht besteed dienen te worden aan zaken als de benodigde onderzoeksinspanning, fasering in de tijd en de mogelijke uitvoerders. De thema's kunnen parallel en onafhankelijk van elkaar worden uitgewerkt en uitgevoerd.

De volgorde van de beschrijving van de onderzoeksthema's volgt in grote lijnen de volgorde waarin in de vorige hoofdstukken elementen zijn aangedragen voor dit hoofdstuk.

8.2 Nadere ontwikkeling interactietheorie

De literatuur-verkenning heeft geresulteerd in een verkenning van de inzichten afkomstig uit de bestuurskundige literatuur op het terrein van interactieprocessen. Deze inzichten kunnen een rol spelen bij de nadere analyse van de interactieprocessen in het landelijk gebied. De mogelijkheden om theoretische concepten in het kader van deze studie nader uit te werken zijn beperkt. Gezien echter het belang van een nadere, meer toepassingsgerichte theorie-ontwikkeling en -uitwerking van de bestuurskundige inzichten en instrumenten is onderstaand thema geformuleerd.

De te ontwikkelen interactietheorie dient gericht te zijn op de wijze waarop interacties tussen beleidsterreinen verlopen en het effectieve karakter van de interacties met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van het landelijk gebied. Op deze wijze wordt een meer theoretisch gerichte probleemstelling gecombineerd met een meer toepassingsgerichte probleemstelling.

Vragen die hierbij aan de orde kunnen komen zijn:

- * Welke factoren bepalen de uitkomsten van interacties tussen beleidsterreinen? Op welke wijze hangen de uitkomsten van de interacties af van zaken zoals de eigenschappen van het netwerk, het uitvoeringsproces van het beleid en de inzet van instrumenten?
- * Welke bijdrage kan de ontwikkelde interactie-theorie leveren aan de evaluatie van ingezet overheidsbeleid in het landelijk gebied?

Onderzoeksthema**Titel:** Nadere ontwikkeling van interactietheorie**Doelstelling:** Het, in de vorm van een interactietheorie, nader ontwikkelen, uitwerken en meer toepassingsgericht maken van theoretische concepten op het terrein van de interactieprocessen ten aanzien van beleidsterreinen in het landelijk gebied.**Toepassing van resultaten:**

Door vergroting van inzicht in de factoren die de interactieprocessen beïnvloeden en verklaren kunnen actoren hun eigen bijdrage aan de interactieprocessen in een breder perspectief plaatsen en kan ondersteuning worden verleend bij eventueel gerichte actie om andere resultaten van de interactieprocessen te bereiken.

Methode van onderzoek:

Literatuuronderzoek

8.3 Begrippenkader

Subtiel taalgebruik is één van de meest effectieve middelen van beïnvloeding indien de juiste woorden worden gekozen. Zij verschillen per geval, maar behoren in het algemeen tot de volgende twee extreme categorieën: de clichés of gemeenplaatsen waar bijna niemand meer bij nadenkt, en de grote idealen en strijdpunten waar bijna ieders gemoed van volschiet. Wie politieke invloed wil uitoefenen, moet woorden kiezen die er als koek ingaan. De op dit moment welklinkende bijvoeglijke naamwoorden zijn 'doelmatig', 'evenwichtig' en 'verantwoord'. En de vertrouwenwekkende zelfstandige naamwoorden luiden 'Europa', 'milieu', 'gezondheid', en 'veiligheid'. Personen en organisaties in zowel de particuliere als de publieke sector bedienen zich van dergelijke welklinkende woorden. Het professionele gebruik van dergelijke woorden als middel tot beïnvloeding draagt als risico met zich mee dat betrokkenen het gevoel overhouden bedrogen danwel misleid te zijn in het beïnvloedingsproces (27).

Bij de beleidsontwikkeling in het landelijk gebied is er ook sprake van subtiel taalgebruik en taalgebruik dat niet eenduidig is. Beide verschijnselen hebben een negatieve invloed op de interactieprocessen en daarmee ook op de afstemmingsresultaten. Zo kunnen er irritaties ontstaan doordat onder andere verwachtingen worden gewekt die niet waar gemaakt worden. Voorbeelden daarvan zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest waar het betreft verwarrend taalgebruik door woorden als 'gebiedsgericht beleid', 'milieu', 'duurzaamheid', 'integraal beleid'. Voor een toelichting op de mogelijke verwarring ten aanzien van het begrip 'duurzaamheid' kan ook worden verwezen naar de discussie op het congres Ruimte, water, milieu: relaties in planning en beleid (28). Waar het betreft het begrip 'gebiedsgericht beleid' kan worden verwezen naar de publikatie over het Gebiedsgericht beleid van de Permanente Contactgroep Ruimtelijke Organisatie van de Landbouwuniversiteit Wageningen (29). Een eenduidig begrippenapparaat is voor het goed laten verlopen van interactieprocessen van groot belang. Op deelterreinen van het beleid voor het landelijk gebied wordt aan een dergelijk begrippenapparaat gewerkt. Zo is er gewerkt aan een project dat mede gericht was op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrippenapparaat voor landinrichting en landschapsbouw (30) en is een hydrologische begrippenlijst gepubliceerd (31).

Onderzoeksthema**Titel:** Begrippenkader voor beleid in het landelijk gebied.**Doelstelling:** Ontwikkelen van een eenduidig begrippenkader.**Toepassing van resultaten:**

In de interactieprocessen zal een eenduidig begrippenapparaat de communicatie kunnen verbeteren en daarmee ook de afstemmingsresultaten.

Methode van onderzoek:

Inventarisatie van veelvuldig gebruikte begrippen en de verschillende wijzen waarop daaraan inhoud is gegeven en opstellen van voorstellen voor een eenduidig begrippenkader.

8.4 Spanning tussen doelstellingen en middelen

Bij de ontwikkeling en uitvoering van vele vormen van beleid komt het voor dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de geformuleerde doelstellingen en anderzijds de beschikbare middelen, instrumenten en procedures. Deze spanning kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Als positief gevolg kan worden gezien dat betrokken actoren mogelijk een extra inzet gaan leveren om toch de gestelde doelstellingen te bereiken. Als negatief gevolg kan worden gezien dat actoren mogelijk afhaken omdat de doelstellingen niet haalbaar zijn. In dat geval kan dit gevolgen hebben voor het draagvlak in de samenleving voor het beleid. Dit draagvlak kan worden aangetast en de geloofwaardigheid van de overheid kan afnemen. Daarmee wordt tevens een essentiële voorwaarde voor succesvol beleid aangetast.

Bij de interviews en de analyse van de afstemmingsresultaten is naar voren gekomen dat actoren het Natuurbeleidsplan zien als een plan waarvan nog niet duidelijk is of de middelen het bereiken van de doelstellingen zal toelaten. Er bestaat een spanning tussen doelstellingen uit het Natuurbeleidsplan enerzijds en beschikbare middelen en instrumenten anderzijds. Pogingen worden ondernomen het gat tussen de middelen en de doelstellingen te dichten. Sommigen actoren zien de spanning als onontkoombaar gezien de politieke realiteit, anderen zien dit als een probleem dat opgelost moet worden in verband met de gevolgen van de gesignaleerde discrepanties voor het beeld dat burgers hebben of krijgen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het bijzonder en de Rijksoverheid in het algemeen. Ook bij de Structuurnota Landbouw is er een spanning tussen de doelstellingen en de beschikbare middelen, instrumenten en procedures.

De vraag naar welke factoren een belangrijke invloed hebben gehad op de totstandkoming van beleid met een spanning tussen middelen en doelstellingen en welke gevolgen verwacht mogen worden van dergelijk beleid waar het gaat om met name het draagvlak bij burgers en andere overheden kan onderzocht worden aan de hand van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw. Dit gezien het feit dat vele actoren dit punt aan de orde hebben gesteld en er een duidelijke spanning is te onderkennen. Met onderzoek op dit terrein kan het inzicht vergroot worden in de vraag of er sprake is van een noodzaak om te komen tot het verkleinen van de geconstateerde spanning in het algemeen en in het landelijk gebied in het bijzonder. Een procesevaluatie van het tot stand komen van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw kan in deze een eerste aanzet zijn. Indien de noodzaak wordt gevoeld tot het komen tot een beleid voor het landelijk gebied waarbij doelstellingen en instrumenten meer op elkaar zijn afgestemd, zal er mogelijk aansluitend behoefte zijn aan onderzoek naar de mogelijkheden om de interactieprocessen zodanig te beïnvloeden dat deze een specifieke bijdrage leveren aan het tot stand komen van een dergelijk beleid.

Onderzoeksthema

Titel: Invloed van interactieprocessen op het ontstaan van spanning in het beleid tussen doelstellingen en instrumenten.

Doelstelling: Via een procesevaluatie van de totstandkoming van Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw aanduiden van de invloed die interactieprocessen hebben gehad op de totstandkoming van het beleid en de gevolgen ervan in termen van draagvlak onder burgers en actoren in het netwerk (provincies en ander overheden).

Toepassing van resultaten:

Aanbieden van mogelijkheden aan actoren in het netwerk om een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van beleid met een beperkte spanning tussen doelstellingen en middelen.

Methode van onderzoek:

Via interviews met betrokken actoren in het Natuurbeleidsplan-netwerk en het Structuurnota Landbouw-netwerk inventariseren van de gevolgen van beleid waarin doelstellingen en middelen in beperkte mate op elkaar zijn afgestemd, de rol die interactieprocessen hierin spelen en de noodzaak en mogelijkheden om interactieprocessen te beïnvloeden gericht op een betere afstemming van doelstellingen en middelen.

8.5 Taakverdeling bij het natuur- en landschapsbeleid

In het bestuurlijk overleg en de adviseringsronden komt veelvuldig de vraag naar voren op welke wijze de taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie verdeeld dienen te worden. Via het afsluiten van een convenant tussen rijk en provincies is deze discussie een stap verder gebracht. Naar verwachting zal de vraag naar de weg waarlangs een verdere taakverdeling zal kunnen plaatsvinden en de mate waarin dit zou moeten plaatsvinden ook in de toekomst opnieuw naar voren komen. Dit gezien bijvoorbeeld de discussie over de bestuurlijke indeling van Nederland mede in Europees perspectief. De bestuurlijk-politieke discussie kan mede worden gevoed door aandacht te besteden via onderzoek aan twee vragen. Allereerst betreft dit een evaluatie van de taakverdeling zoals die nu is overeengekomen. Ten tweede betreft dit de vraag hoe op het terrein van andere beleidsvelden en in andere (Europeese) landen wordt omgegaan met deze taakverdeling en welke inzichten dit oplevert voor de taakverdeling in Nederland.

Onderzoeksthema

Titel: Evaluatie van overeengekomen taakverdeling tussen rijk en provincies bij het natuur- en landschapsbeleid.

Doelstelling: Evalueren van de taakverdeling vanuit het perspectief van interactieprocessen, afstemmingsresultaten en beleidsresultaten met suggesties voor eventuele wijzigingen in de taakverdeling.

Toepassing van resultaten:

Voeding bij toekomstige discussies over de gewenste taakverdeling.

Methode van onderzoek:

Literatuurstudie en interviews met betrokken actoren uit het netwerk dat actief is ten behoeve van de ontwikkeling en realisering van het natuur- en landschapsbeleid.

Onderzoeksthema

Titel: Plaatsing van taakverdeling op het terrein van het landschaps- en natuurbeleid in nationaal en internationaal perspectief.

Doelstelling: Bezien welke alternatieve taakverdelingen er praktische toegepast zijn in

andere landen en in andere beleidssectoren en welke leerpunten dit oplevert voor de tot nu toe gehanteerde taakverdeling.

Toepassing van resultaten:

Voeding bij toekomstige discussies over de gewenste taakverdeling.

Methode van onderzoek:

Literatuurstudie en interviews met betrokken actoren uit de netwerken.

8.6 Scenario's voor ruimtelijk selectief landbouwstructuurbeleid

In het Natuurbeleidsplan en de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening is via het aanduiden van delen van Nederland waar een specifiek beleid gevoerd zou moeten worden dat verschilt van andere delen van Nederland uitgegaan van een ruimtelijk selectief denken. Een dergelijk ruimtelijk selectief denken is niet toegepast in de Structuurnota Landbouw. Redenen hiervoor kunnen zijn:

- * inhoudelijk: de doelstellingen en instrumenten van generiek landbouwstructuurbeleid en het ruimtelijk selectief denken verdragen elkaar niet;
- * organisatorisch: het uitwerken van de ruimtelijke implicaties van de Structuurnota Landbouw vraagt meer tijd dan beschikbaar was voor de publikatie van de nota;
- * interactie: aversie bij actoren tegen het, in hun ogen, nieuwe en door andere actoren opgelegde beleidsdogma van "gebiedsgericht beleid" als vastomlijnd, aan geen redenering meer onderworpen geloofsartikel;
- * procedureel: het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie en niet de Structuurnota Landbouw is de plaats om in te gaan op de ruimtelijke implicaties van het landbouwstructuurbeleid;
- * strategisch: het hanteren in de Structuurnota Landbouw van ruimtelijk selectief denken is strategisch onaantrekkelijk. Dit kan bijvoorbeeld als achtergrond hebben dat het aanduiden van gebieden voor specifiek beleid tot gevolg heeft dat daarmee tevens wordt aangegeven dat in de niet aangeduide gebieden een dergelijk specifiek beleid niet gevoerd wordt. Een andere reden zou kunnen zijn dat het introduceren van de ruimtelijke implicaties op een later tijdstip de mogelijkheid geeft om te anticiperen op andere ruimtelijke claims. In beide gevallen zal er een afweging gemaakt zijn tussen de voordelen van de gekozen aanpak en de nadelen. Als één van de nadelen kan worden aangemerkt het risico dat de landbouw loopt als restpost te gaan functioneren bij de ruimtelijke inkleuring van Nederland.

De beleidsontwikkeling in het kader van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw zijn verlopen via trajecten die deels parallel lopen en deels een eigen weg gaan. Zo zijn beide beleidsvoornemens op hetzelfde moment gepubliceerd en heeft het bestuurlijk overleg over beide nota's gecombineerd plaatsgevonden. Beide nota's verschillen in de wijze waarop de ruimtelijke doorwerking zal plaatsvinden. Het beleid verwoord in het Natuurbeleidsplan heeft een ruimtelijke component (ecologische hoofdstructuur en kaart met inrichtingsbehoefte), terwijl de Structuurnota Landbouw geen ruimtelijke component heeft. Bij de samenstelling van het structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie heeft dit tot gevolg dat de ruimtelijke vertaling van het beleid uit het Natuurbeleidsplan direct kan plaatsvinden terwijl deze directe weg bij de Structuurnota Landbouw ontbreekt.

Via onder andere provinciale uitwerkingen (provinciale landbouwontwikkelingsnota's) van de Structuurnota Landbouw zal de ruimtelijke uitwerking van het beleid ten behoeve van de opname in het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie gestalte gaan

krijgen. In de visie van vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn de verschillen tussen de beide beleidsvelden er de oorzaak van dat voor het ene terrein er wel sprake kan zijn van het opnemen van de ruimtelijke uitwerking in de beleidsnota zelf terwijl voor het andere terrein niet deze ruimtelijke uitwerking niet kan worden opgenomen in de beleidsnota. In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat er verschillen van inzicht bestaan tussen de verschillende actoren over de wenselijkheid van een meer gebiedsgerichte uitwerking van het landbouwstructuurbeleid en de eventuele plaats waar dit dient te geschieden. Ook over de gevolgen van het ontbreken van een dergelijke uitwerking voor de doorwerking van de Structuurnota Landbouw in provinciale en lokale plannen bestaat verschil van inzicht.

Na het gereedkomen van het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie en de provinciale landbouwontwikkelingsnota's zal de ruimtelijke vertaling van het beleid uit de Structuurnota Landbouw vorm hebben gekregen. Gezien de discussie die het ontbreken van een ruimtelijke vertaling in de Structuurnota Landbouw zelf, heeft opgeroepen wordt voorgesteld om de gehanteerde strategie in een onderzoek te vergelijken met een alternatieve strategie waarbij de nu in het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie weergegeven ruimtelijke uitwerking van de Structuurnota Landbouw direct al onderdeel zou zijn geweest van het beleidsvoornemen en de regeringsbeslissing. De vergelijking dient te betreffen zowel de gevolgen voor de inhoud van de beleidsnota's als een vergelijking tussen de strategische voor- en nadelen van beide alternatieven met name waar het betreft de interactieprocessen en de doorwerking van beleid.

Onderzoeksthema

Titel: Landbouwstructuurbeleid: mogelijkheid en wenselijkheid van ruimtelijk selectief beleid.

Doelstelling: Beschrijven van factoren die van invloed zijn op de mogelijkheden en wenselijkheid van ruimtelijk selectief landbouwstructuurbeleid.

Toepassing van resultaten:

Bij voortschrijdende beleidsontwikkeling op het terrein van het landbouwstructuurbeleid.

Methode van onderzoek:

Mogelijkheden voor ruimtelijk selectief beleid: Op basis van de ruimtelijke vertaling van de Structuurnota Landbouw in het structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie en de provinciale landbouwontwikkelingsnota's nagaan hoe een gebiedsspecifieke component in de Structuurnota Landbouw vorm gegeven had kunnen worden, zowel in strategisch als operationeel opzicht.

Wenselijkheid van ruimtelijk selectief beleid: inventariseren van de gevolgen het niet opnemen van een dergelijk component in de Structuurnota Landbouw.

8.7 Scenario's voor samenhangend sectorbeleid

Met de beleidsontwikkeling, de adviseringsronde en het bestuurlijk overleg ten behoeve van de formulering van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw is duidelijk geworden dat er een maatschappelijke vraag is naar een samenhangend beleid voor het landelijk gebied uitgaande van een samenhangende beleidsvisie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op het landelijk gebied. In de commentaren en de discussies komt de relatie

tussen de beleidsvelden waarvoor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoordelijkheid draagt. De relatie tussen het Natuurbeleidsplan en de Visie Landschap, de afstemming tussen Structuurnota Landbouw en Natuurbeleidsplan waar het bijvoorbeeld de concurrentie om cultuurgrond betreft, de relatie tussen het beleid in het Natuurbeleidsplan en het bosbouwbeleid zijn veelvuldig aan de orde. Daarnaast is er sprake van verdergaande integratie op beleidsterreinen van belang voor het landelijk gebied waar andere ministeries verantwoordelijkheid voor dragen (ROM-beleid).

De verandering van Ministerie van Landbouw en Visserij (duidelijk afgebakend taakgebied met overzichtelijke beleidsvelden en een eenduidige doelstelling) naar een Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (departement van algemeen bestuur) zal tevens leiden tot een toenemende maatschappelijke vraag naar een samenhangende visie op het landelijk gebied die verder gaat dan de ruimtelijke vertaling van sectorbeleid in structuurschema's. Het besluit om te komen tot een combinatie van verschillende structuurschema's voor het landelijk gebied tot één Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie geeft aan dat er reeds initiatieven worden ontplooid in de richting van het combineren van sectorbeleid tot een meer samenhangende beleidsvisie op het landelijk gebied.

In de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat het draagvlak onder de actoren voor de probleemdefinitie en doelstellingen in het Natuurbeleidsplan groter is dan bij de Structuurnota Landbouw. Oorzaken hiervoor kunnen gelegen zijn in een veelheid van factoren. Zo kunnen de beleidsbehoeften van de verschillende actoren en betrokkenen verschillen en bijvoorbeeld bij de Structuurnota Landbouw een grotere spreiding te zien geven, zodat daarmee het verschil in draagvlak verklaard kan worden. Daarnaast kan de presentatie een mogelijk reden zijn. Indien dit laatste het geval zou zijn, zou een andere presentatie waaronder ook een verdere samenhang in de vorm van bijvoorbeeld een sectorbeleidsnota voor het landelijk gebied mogelijk ook een draagvlak vergroting tot gevolg kunnen hebben.

Op basis van de in de analyse van de interactieprocessen gesignaleerde maatschappelijke behoefte aan een samenhangend beleid voor het landelijk gebied gebaseerd op een samenhangende beleidsvisie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op het landelijk gebied is het volgende onderzoeksthema geformuleerd.

Onderzoeksthema

Titel: Scenario's voor samenhangend sectorbeleid in het landelijk gebied uitgaande van een samenhangende beleidsvisie op het landelijk gebied.

Doelstelling: 1. Aandragen van punten waarop een verdergaande samenhangende visie op het landelijk gebied nodig is als randvoorwaarde om te komen tot verdere samenhang in het sectorbeleid;
2. Aandragen van scenario's voor het nastreven van meer samenhang tussen toekomstige sectorbeleidsnota's van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor het landelijk gebied.

Toepassing van resultaten:

Hulpmiddelen bij het formuleren van toekomstige sectorbeleidsnota's.

Methode van onderzoek:

Op basis van zowel huidige sectorbeleidsnota's en structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie als op basis van praktijkervaringen in het landelijk gebied (o.a. landinrichting) aangeven van hiaten in de beleidsvisie voor het landelijk gebied en mogelijke wegen om te komen tot beleidsnota's

met een meer samenhangend karakter via combinatie van verschillende nota's tot één nota danwel inhoudelijke aanpassingen van bestaande opzetten voor verschillende sectorbeleidsnota's en aanvullen met ideeën hierover bij de samenstellers van de huidige nota's en andere actoren ook van buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8.8 Responsiviteit

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven kan de responsiviteit van een netwerk worden omschreven als het vermogen om op nieuwe beleidsbehoeften in te spelen. De snelheid waarmee in een gesignaleerde beleidsbehoefte wordt voorzien speelt in beleidsdiscussies een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn de discussie over de termijn waarop de ecologische hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan gerealiseerd dient te worden, de termijn waarbinnen doelstellingen uit het milieubeleid dienen te worden gerealiseerd en het gebiedsgerichte landbouwbeleid. Een aantal actoren verwachten een grotere responsiviteit van het netwerk dat betrokken is bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering rond het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw. Het onderzoeksthema waar deze paragraaf mee besluit probeert twee doelen te combineren. Enerzijds is het gericht op het verhelderen van de beleidsbehoeften en anderzijds op bewustwording van actoren van de positie van andere actoren in het netwerk. Op deze wijze wordt naar verwachting de responsiviteit gestimuleerd.

Het ontbreken van responsiviteit wordt ook wel aangeduid met de term paradigma-fixatie. Hiermee wordt bedoeld dat een netwerk zodanig in zichzelf gekeerd is, dat elke verandering in de omgeving genegeerd wordt. In een artikel van Termeer en Van Twist (32) wordt een aantal theoretische mogelijkheden om te komen tot interventie bij paradigma-fixatie behandeld. Een aantal mogelijk voor deze studie relevante benaderingen wordt hier aangehaald: heterogeniseren, contextvariatie en strategisch decentreren. Heterogeniseren is het doorbreken van de paradigma fixatie door bijvoorbeeld de 'probleemhebbers' in een spelsituatie te vervangen door de 'probleemoplossers'. Heterogeniseren grijpt in op het cognitieve niveau. Contextvariatie richt zich meer op het doorbreken van de fixatie op een sociaal niveau. Dit kan bijvoorbeeld door het inbrengen van derde persoon die een gedeeltelijke overlap vertoont met het heersende paradigma. Bij het strategisch decentreren worden actoren gestimuleerd hun problemen vanuit een andere invalshoek te bekijken door er afstand van te nemen. Opvallend hierbij is dat de gegeven theoretische benaderingen allen gericht zijn op het doorbreken van de paradigma-fixatie. Ze bieden echter ook aanknopingspunten om tot integratie van verschillende opvattingen binnen het netwerk te komen.

Als voorbeeld hiervan kan gedacht worden aan het vragen aan actoren vanuit de provinciale overheden om als 'probleemhebbers' zelf na te denken over de vraag hoe ze als 'probleemoplosser' (in de positie van de rijksoverheid dus) de zaken zouden aanpakken. Ook voor andere actoren zou, afhankelijk van het succes van een eerste opzet, een dergelijke opzet kunnen worden uitgewerkt. De verkregen inzichten hoeven niet per definitie beter te passen op de opvattingen van de rijksoverheid, wel zal een dergelijke oefening tot een inhoudelijk betere communicatie kunnen leiden. Het in hoofdstuk 3 beschreven prescriptiedilemma en het in hetzelfde hoofdstuk beschreven vertaalprobleem zullen een rol spelen bij het nader formuleren van dergelijk onderzoek.

Voor het uitwerken van een onderzoeksthema op dit terrein is er een vorm gekozen die uitgaat van een Delphi-consultatie en voortbordurt op het idee de 'probleemhebbers' de rol van

'probleemoplossers' te laten naspelen. Delphi-consultatie refereert aan een onderzoeksmethode die onder andere gebruikt wordt bij toekomstgerichte verkenningen. Kenmerk van deze onderzoeksmethode is dat via meerdere interviewronden geprobeerd wordt om tot beargumenteerd beeld te komen voor bijvoorbeeld ontwikkelingen, uitdagingen en knelpunten. Voorgesteld wordt om via meerdere consultatieronden te starten bij actoren werkzaam bij provinciale overheden te komen tot een eenduidige formulering van beleidsbehoeften. Deze verheldering kan een positieve invloed hebben op de responsiviteit. Afhankelijk van de resultaten van een eerste opzet kunnen eventueel in volgende fasen ook provinciale politici en ambtenaren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij betrokken worden. Gedacht wordt vooral aan een inventarisatie van knelpunten bij gebiedsgericht milieubeleid en de wenselijkheid en mogelijkheden van gebiedsgericht landbouwbeleid. Dergelijk onderzoek kan aansluiten bij reeds gestart onderzoek waar het betreft de evaluatie van het ROM-beleid (opdracht van het Ministerie van VROM aan RUU/Glasbergen). Tijdens de consultatieronden zal eerst een inventarisatie gemaakt dienen te worden van de verschillende wensen om vervolgens tot een prioritering en analyse van onderlinge samenhang te komen, en uiteindelijk tot een analyse van knelpunten te komen.

Onderzoeksthema

Titel: Delphi-consultatie actoren

Doelstelling:

1. Nadere inventarisatie visie van actoren werkzaam bij de provinciale overheden op knelpunten ten aanzien van gebiedsgericht milieubeleid en gebiedsgericht landbouwbeleid;
2. Nadere inventarisatie visie van actoren werkzaam bij de provinciale overheden op wenselijkheid van gebiedsgericht milieubeleid en van gebiedsgericht landbouwbeleid;
3. Bewustwording van de actoren werkzaam bij provinciale overheden over de situatie waarin actoren werkzaam bij de rijksoverheid functioneren in het netwerk.

Toepassing van resultaten:

Indirect via verbetering van communicatie tussen actoren waarvan een aantal het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als zeer gesloten ervaren en direct via gebruik maken van bruikbare ideeën in de toekomstige beleidsontwikkeling.

Methode van onderzoek:

Aantal ronden Delphi-consultatie.

Via het strategisch decentreren (= het stimuleren van actoren om problemen vanuit een andere invalshoek te bekijken) kan een bijdrage aan de oplossing van de paradigma-fixatie worden gezocht en daarmee een versterking van de beleidsvorming worden nagestreefd. Deze versterking kan worden gestimuleerd door het van buitenaf aan dragen van bouwstenen voor een verder onderbouwde en meer geïntegreerde beleidsvisie. Stimulering van beleidsondersteunend onderzoek kan op die wijze een bijdrage leveren aan de stimulering van de responsiviteit van het netwerk. De oplossing van sommige knelpunten bij de realisering van de beleidsdoelstellingen kunnen via onderzoek, inventarisatie- en monitoring-activiteiten een stap dichterbij gebracht worden. Ten aanzien van het sectorbeleid van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kunnen daarbij twee centraal thema's worden onderscheiden. Ten eerste betreft het de vraag naar de te verwachten toekomstige structuur van de landbouw en de ontwikkelingen die bevorderd danwel afgeremd dienen te worden vanuit maatschappelijke overwegingen. Ten tweede betreft het algemeen beleidsondersteunend onderzoek ten

behoefte van het natuur- en landschapsbeleid. Suggesties voor intensivering en koerswijzigingen van dergelijk, meer inhoudelijk onderzoek kunnen vanuit de invalshoek van het strategisch decentreren als positief gezien worden. Deze suggesties hebben echter geen directe relatie met de meer bestuurswetenschappelijke invalshoek van dit onderzoek. Dergelijke suggesties komen aan bod in delen van de Meerjarenvisie Landbouwkundig Onderzoek van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.

8.9 Beleids evaluatie sector beleid

8.9.1 Algemeen

In de vorige hoofdstukken zijn ten aanzien van de afstemmingsresultaten en de interactieprocessen bij de beleidsontwikkeling van sectorbeleid een aantal knelpunten naar voren gekomen. Dit is aanleiding tot het formuleren van twee thema's met als invalshoek de beleids-evaluatie. De thema's zijn:

- * succesfactoren in het gevoerde sectorbeleid;
- * ondersteuning ontwikkeling evaluatiemethodiek sectorbeleid.

Beleids evaluatie kan worden omschreven als een instrument voor het verkrijgen van inzicht in de uitvoering, de doelbereiking en de effecten van gevoerd beleid. Dergelijke beleids evaluaties kunnen de vorm aannemen van bijvoorbeeld proces evaluaties, doelbereikingsonderzoek, value-for-money auditing en beleidseffectmeting. De resultaten van uitgevoerd evaluatie onderzoek kunnen onder meer aanleiding geven tot het aanpassen of stopzetten van beleid. Algemene problemen bij de beleids evaluatie zijn: gebrek aan evaluaties, onvoldoende kwaliteit van de evaluaties, te weinig gebruik van evaluaties en onvoldoende duidelijkheid van de beleidsdoeleinden waaraan evaluatiecriteria kunnen worden ontleend (33). Het ontbreken van voldoende duidelijkheid van de beleidsdoeleinden waaraan evaluatiecriteria kunnen worden ontleend is een belangrijk methodische probleem bij de evaluatie van beleid. De vraag in hoeverre bijvoorbeeld evaluatie van ruimtelijke ordeningsbeleid mogelijk is, is recent onderwerp van studie geweest (34). De Rekenkamer concludeert in een studie uitgevoerd in 1990 dat beleids evaluatie binnen de Rijksdienst slechts een beperkt deel van het totaal aan beleidsvelden dekt. Daarnaast beschikken weinig van de 70 bij de beleids evaluatie betrokken onderdelen binnen de Rijksdienst over voldoende inzicht in de financiële en personele inzet die met onderzoek gepaard gaat, zodat 'evaluatie van de evaluaties' nauwelijks mogelijk is. De Rekenkamer geeft aan dat in de jaren 1987-1989 weliswaar iets is verbeterd ten aanzien van beleids evaluaties bij de rijksoverheid maar nog lang niet genoeg. Voor wat betreft het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij mag in de toekomst verwacht worden dat het organiseren en bewaken van de beleidsprocessen, beoordelen van beleidseffecten en beleids evaluatie in brede zin een belangrijk aandachtspunt zal blijven danwel zal worden. Voor de interactieprocessen tussen actoren is een goed inzicht in de resultaten van het beleid verkregen via beleids evaluaties van groot belang. Dat is dan ook de reden dat hier ruimte is ingeruimd voor een aantal thema's op het terrein van de beleids evaluatie.

Onderzoek op het terrein van beleids evaluatie kan binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aansluiten bij reeds aanwezige infrastructuur. Deze bestaat onder andere uit de Stuurgroep Beleids evaluatie en Organisatiedoorlichting en bij de werkzaamheden van het Bureau Beleids evaluatie en Organisatiedoorlichting van de Directie Organisatie en Efficiency.

De ontwikkeling van sectorbeleid binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevindt zich op dit moment midden in een actieve fase. Een aantal beleidsnota's zijn recent gepubliceerd (Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw), een aantal andere staan te verschijnen (Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie). Dit geeft de gelegenheid om voor gebruik bij de toekomstige beleidsontwikkeling een aantal elementen te evalueren.

8.9.2 Succesfactoren sectorbeleid

In de advisering en bij het bestuurlijk overleg is ten aanzien van de instrumenten van het Natuurbeleidsplan melding gemaakt van het ontbreken van een expliciete evaluatie van de huidige instrumenten. De gedachte van het kernbegrip uit het Natuurbeleidsplan, de ecologische hoofdstructuur spreekt, vele actoren aan. Dit kernbegrip wordt echter geïntroduceerd, terwijl tot nu toe gehanteerde begrippen in het beleidsvoornemen niet meer genoemd worden. Voorbeelden daarvan zijn Grote Eenheden Natuurgebied (GEN's), Grote Landschappelijke Eenheden (GLE's) en Nationale Landschappen. De eerder gelegde verbanden zijn bij de introductie van het Natuurbeleidsplan niet meer nadrukkelijk gelegd waardoor de continuïteit in het beleid in gevaar kan komen. Er is volgens actoren onvoldoende aandacht voor de leemtes die in de praktijk geconstateerd worden in het instrumentarium. In interactieprocessen kan het kiezen voor andere begrippen gevolgen hebben voor de wijze waarop actoren elkaar tegemoet treden. Hoe sneller geïntroduceerde begrippen weer naar de achtergrond worden gedrongen hoe minder indruk een nieuw begrip zal maken in de interactieprocessen.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is van mening dat voor de belangrijkste instrumenten (onder andere Relatienota en landinrichting) nog niet zo lang geleden een evaluatie is gemaakt leidend tot aanpassingen en verbeteringen. Wat betreft de Natuurbeschermingswet maakt een evaluatie deel uit van de Memorie van Toelichting bij de herzieningsvoorstellen. Het bestuurlijk overleg heeft geresulteerd in een gezamenlijke werkgroep van het Interprovinciaal Overleg en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij die zal bezien welke knelpunten er zijn bij de toepassing van de nu bestaande instrumenten.

Aansluitend op de reeds uitgevoerde evaluaties van beleid wordt zowel voor het landbouw-structuurbeleid als het beleid voor natuur- en landschap het volgende onderzoeksthema voorgesteld.

Onderzoeksthema

Titel: Succes- en faalfactoren in het gevoerde sectorbeleid.

Doelstelling: Verwerven van inzicht in de factoren die van doorslaggevende invloed zijn geweest op het succes en falen van het gevoerde beleid voor landbouw en natuur- en landschap geplaatst in de toenmalige maatschappelijke context.

Toepassing van resultaten:

Bij de formulering van toekomstig sectorbeleid mede rekening houden met de resultaten van de evaluatie van vorig beleid rekening houdend met wijzigingen in de maatschappelijke context.

Methode van onderzoek:

Deelonderzoeken voor de verschillende elementen van het sectorbeleid voor natuur- en landschap en landbouw, aansluitend aan de onderzoeken die reeds plaatsgevonden hebben.

8.9.3 Ondersteuning ontwikkeling evaluatiemethodiek

Het Natuurbeleidsplan signaleert dat er behoefte is aan zowel toegepast onderzoek als meer strategisch fundamenteel onderzoek gezien de uitgezette beleidslijnen. In het Natuurbeleidsplan wordt een aantal beleidsvoornemens en -uitgangspunten geformuleerd die nader onderzoek vergen. Het gaat hierbij onder meer om de haalbaarheid/vormgeving van natuursponsoring, het compensatieprincipe, de mate van geldigheid van het uitgangspunt dat via het bijzondere soortenbeleid ook andere soorten zullen profiteren. Ook wordt een pleidooi gehouden om de onderzoeksinspanning op een aantal velden van beleidsonderbouwend onderzoek te vergroten. Het betreft met name het biogeografisch onderzoek, het populatiedynamisch onderzoek, de natuurgerichte normstelling, de selectie van en het onderzoek naar referentiesystemen en het ecohydrologisch onderzoek. Daarnaast vergen, volgens het Natuurbeleidsplan, ook inventarisatie en monitoringactiviteiten verdergaande aandacht. Bij de inventarisatie en monitoringactiviteiten gaat het om basisinformatie op het gebied van natuur- en landschapswaarden, abiotische milieu-omstandigheden met relevantie voor natuur- en landschapswaarden en menselijke activiteiten. Deze basisinformatie is noodzakelijk voor onder meer het bepalen van effecten van voorgenomen handelingen, inrichtings- en beheersvragen, probleemsignalering en beleidsevaluatie.

Tevens wordt de toenemende behoefte gesignaleerd om de resultaten van het beleid te meten. Met name waar het gaat om de effectiviteit van beleidsinstrumenten is de bestuurswetenschappelijke onderzoeksdiscipline relevant. Het bijeenbrengen van gegevens over veranderingen in natuur en landschap levert een zeer globale totaal beoordeling van het regeringsbeleid. In het Natuurbeleidsplan is aangegeven dat onderzocht dient te worden in hoeverre via indicatoren het realiseren van gestelde beleidsdoelen op eenvoudige wijze kan worden geëvalueerd. Teneinde de relatieve effectiviteit van de beleidsinstrumenten te bepalen, is onderzoek noodzakelijk naar besluitvormingsmechanismen, de daarbij gehanteerde motieven en de naleving van genomen besluiten voor verschillende doelgroepen. Daarnaast is voortgezet onderzoek naar het rendement van beleidsinstrumenten van belang. Met het oog op een optimale inbreng van het natuurbeleid in het milieubeleid, waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid zal de actuele betekenis van beleidsuitgangspunten en gehanteerde normen in de genoemde beleidsvelden voor de realisatie van doelstellingen van het natuurbeleid worden gezien.

Een bijdrage aan de uitwerking van bovenstaande onderzoeksbehoeften heeft plaatsgevonden in een advies van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (Hoofdpijnen natuuronderzoek in het kader van het Natuurbeleidsplan). Eén van de acht daarin genoemde deelprogramma's van onderzoek heeft betrekking op de evaluatie van beleid. Het advies beschrijft de gewenste hoofdpijnen van onderzoek en de te volgen aanpak. Het doel van het deelprogramma "Evaluatie van beleid" kan als volgt worden weergegeven:

- * het evalueren van de efficiëntie en effectiviteit van de beleidsinstrumenten die, alleen dan wel in onderlinge samenhang zijn/zullen worden ingezet voor het realiseren van de doelstellingen van het natuurbeleid;
- * het beschrijven van de efficiëntie en effectiviteit van beleidsinstrumenten gericht op toepassing van deze kennis in scenario's;
- * het ontwikkelen van scenario-methoden met een mix van beleidsinstrumenten gericht op optimalisatie naar efficiëntie en effectiviteit van de inzet van beleidsinstrumenten.

Ten aanzien van het deelprogramma wordt een onderscheid gemaakt tussen een verkennende fase en een uitvoeringsfase. In de recent gestarte verkennende fase zal het accent liggen op

de nadere analyse van het probleem van de beleidsanalyse in de context van het natuurbeleid en het inhoudelijk, methodologisch en organisatorisch voorbereiden van de uitvoeringsfase.

In de planperiode van het Natuurbeleidsplan zal jaarlijks worden gerapporteerd over de concrete uitvoering van het voorgenomen beleid. Dit zal geschieden in het kader van het bij de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uit te brengen Meerjarenprogramma Natuur en Landschap. De evaluatie van de Structuurnota Landbouw zal per sector plaatsvinden. Op gepaste momenten zullen nota's worden opgesteld die aangeven hoe de betreffende sector zich de afgelopen periode heeft ontwikkeld, welke conclusies hieruit worden getrokken voor het in de Structuurnota voorgenomen beleid en tenslotte welke consequenties en verwachtingen er voor de eerstvolgende periode aan worden verbonden. In de memorie van Toelichting bij de begroting zal aandacht geschonken worden aan de voortgang bij de uitwerking van de Structuurnota Landbouw.

Bovenstaande geeft aan dat er een duidelijke intentie bestaat het voorgenomen beleid met regelmaat te evalueren. Ten aanzien van de operationalisering van deze evaluaties is aan de orde de vraag op welke wijze de methodische opzet hiervan kan worden ondersteund via onderzoek. Zoals al aangegeven zijn er bijvoorbeeld bij de evaluatie van het Natuurbeleidsplan een aantal methodische problemen ten aanzien van de effectiviteit van de beleidsinstrumenten. Dergelijke problemen zullen zich ook voordoen bij de evaluatie van het beleid in de Structuurnota Landbouw. Het Landbouw Economisch Instituut besteedt ten behoeve van de beleidsevaluatie van de Structuurnota Landbouw op dit moment ook reeds aandacht aan evaluatie-indicatoren. Aansluitend op reeds gestart onderzoek wordt het volgende onderzoeksthema voorgesteld.

Onderzoeksthema

Titel: Ondersteuning evaluatiemethodiek recent geformuleerd sectorbeleid binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Doelstelling: Aansluitend op reeds ingang gezet onderzoek via vier deelprojecten aandragen van mogelijkheden om methodische problemen bij de evaluatie van het recent geformuleerde beleid op te lossen met daarbij specifieke aandacht voor:

1. bepalen van indicatoren te hanteren bij evaluatie van sectorbeleid;
2. het via indicatoren op eenvoudige wijze evalueren van het realiseren van gestelde beleidsdoelen;
3. besluitvormingsmechanismen, de daarbij gehanteerde motieven en de naleving van genomen besluiten voor verschillende doelgroepen teneinde de relatieve effectiviteit van de beleidsinstrumenten te bepalen;
4. het rendement van beleidsinstrumenten met het oog op een optimale inbreng van het beleid in het milieubeleid, waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid waarbij de actuele betekenis van beleidsuitgangspunten en gehanteerde normen voor de realisatie van doelstellingen van het beleid wordt gezien.

Toepassing van resultaten:

Direct toepasbaar bij de voortschrijdende evaluaties van het beleid.

Methode van onderzoek:

Drie deelonderzoeken via literatuuronderzoek en raadplegen van deskundigen methodische problemen signaleren en oplossingen genereren.

8.10 Planningssysteem

In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat de complexiteit van integratie en afstemming van beleid vanuit verschillende beleidsvelden van zowel het sector- als facetbeleid en tussen verschillende bestuurslagen (rijk, provincie en lokale overheden) toeneemt. Dit roept de vraag op in hoeverre de bestuurlijke organisatie en het streekplan als integrerend kader in het landelijk gebied ook in de toekomst adequaat een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van problemen in het landelijk gebied. Daarbij is tevens van belang dat bij het ontbreken van integratie van beleid op nationaal niveau de opgave om te zorgen voor integratie doorgeschoven wordt naar de provinciale overheid.

Voor het goed functioneren van het streekplan als integratiekader is het nodig dat op nationaal niveau een aantal strategische beslissingen over de koers van het landelijk gebied in de toekomst genomen worden danwel duidelijke aanwijzingen worden gegeven. Een bezwaar van het streekplan is dat het eens in de tien jaar gemaakt wordt en dat daarmee de mogelijkheden om nieuw beleid vorm te geven in de tijd gezien beperkt zijn. Daarop aansluitend is het de vraag hoe snel de gemeenten via de bestemmingsplannen in spelen op het (nieuwe) beleid in een (nieuw) streekplan. De traagheid van gemeenten om natuurbeleid te vertalen in bestemmingsplannen en problemen met het handhavingsbeleid roept de vraag op in hoeverre de huidige planfiguren voldoen. Een nieuwe vorm moet, volgens respondenten, flexibel zijn en daarmee snelle aanpassingen aan veranderende omstandigheden mogelijk maken en daarnaast makkelijk vertaalbaar voor lagere overheden zodat nieuw beleid ook snel doorvertaald kan worden. Dit mede met het oog op de benodigde duidelijkheid in de richting van de burgers.

De ontwikkeling rond het provinciale milieu- en waterbeleid maken dat beleidsuitspraken in het kader van dat beleid het vigerende streekplanbeleid overvleugelen en daarmee tevens een wijziging inhouden van het streekplan. In die zin zijn vigerende streekplannen ook in de huidige praktijk slechts een weergave van het vigerende beleid als na het gereedkomen van het streekplan er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden in het provinciaal water- en milieu-beleid. Het streekplan als integratiekader gaat voorbij aan de opvatting dat er eigenlijk sprake zou moeten zijn van een plan voor het fysieke milieu van het landelijk gebied waarin het provinciaal water-, milieu-, en ruimtelijke ordeningsbeleid samengebracht is in combinatie met het provinciaal sectorbeleid. Dit zou een eind kunnen maken aan de vele discussies tussen beleidsuitvoerders en de verschillende groepen beleidsmakers (provinciaal streekplan, provinciaal waterhuishoudingsplan, provinciaal milieubeleidsplan, provinciaal natuurbeleidsplan).

Het succes van het beleid in het landelijk gebied op verschillende bestuurlijke niveaus is mede afhankelijk van de goede afstemming in de tijd van de verschillende processen. Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd het tijdsinterval dat ligt tussen het uitbrengen van nota's zoals het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw en de herzieningen van streekplannen door de diverse provincies. De indruk bestaat dat in de afstemming van de beleidsprocessen in de tijd verbeteringen mogelijk zijn waardoor bestaande fricties kunnen worden verminderd.

De visievorming en discussie over een toekomstig planningssysteem is reeds volop gaande. Op deze activiteiten zoals bijvoorbeeld het congres Ruimte, water, milieu: relaties in planning en beleid (Wageningen november 1989) zal onderstaand thema aansluiten.

Onderzoeksthema

Titel: Toekomstig planningssysteem in het landelijk gebied.

Doelstelling: Aandragen van mogelijkheden om het huidige planningssysteem aan te passen aan de in de toekomst te stellen eisen.

Toepassing van resultaten:

Bijdrage aan de discussie rond een aangepast planningssysteem.

Methode van onderzoek:

Literatuuranalyse, interviews en groepsdiscussies.

8.11 Projectmatige uitwerking

In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat de projectmatige uitwerking van verschillende vormen van beleid op regionaal en lokaal niveau vraagt om goede afstemming van verschillende projecten. Er is sprake van een veelheid aan aanduidingen van gebieden vanuit verschillende beleidsterreinen. Zo zijn er bijvoorbeeld aangewezen of zullen er in de toekomst aangewezen worden: bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, herstructureringsgebieden, aanpassingsgebieden, handhavingsgebieden, natuurontwikkelingsgebieden, verbindingzones en ROM-gebieden. De kaders voor een goede afstemming zijn reeds in het leven geroepen en deels in voorbereiding. Over de inhoud van en de afstemmingsresultaten op projectniveau is op dit moment nog weinig te zeggen. Daarnaast is er bij actoren behoefte aan coördinatie op rijksniveau waar het betreft de uitvoering van maatregelen voortvloeiend uit de Structuurnota Landbouw, het Nationaal Milieubeleidsplan, Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. Via onderzoek kan een bijdrage geleverd worden aan een verbetering van de projectmatige uitwerking van het beleid. Gedacht kan worden aan de samenhang tussen de vele verschillende projecten en de bestuurlijke randvoorwaarden die een multi-project aanpak stelt.

Bij de concretisering van beleid in het landelijk gebied doen zich bij het opzetten van projecten problemen voor. Onvoldoende mogelijkheden (procedures, structuren, vormen van overleg en afstemming etc.) zijn er om te komen tot een geïntegreerde inzet van middelen en instrumenten. Dit betreft met name projecten die buiten het kader van landinrichting en in mindere mate de uitvoeringsprojecten van het Natuurbeleidsplan (bijvoorbeeld project Hierdense Beek - LNO Gelderland) vallen. De afstemming van de verschillende vormen van beleid en met name het water- en milieubeleid komt in de uitvoeringsprojecten nog onvoldoende uit de verf. Ook pogingen om via het ROM-beleid hierin verbetering aan te brengen geven nog niet de indruk dat de gesignaleerde problemen op die wijze succesvol worden opgelost. De studies rond integraal waterbeheer en de komende evaluatie van de ROM-aanpak (RUU/Glasbergen) besteden aandacht dan wel zullen aandacht besteden aan dit probleem. Verbreding van dergelijk onderzoek wordt gezien als positief.

Onderzoeksthema

Titel: Bestuurlijke randvoorwaarden voor succesvol uitwerken van beleid in projecten.

Doelstelling: Nader aangeven van de randvoorwaarden waaraan de bestuurlijke organisatie van de vele verschillende projecten die zijn of zullen worden opgestart ter realisering van recent geformuleerd beleid.

Toepassing van resultaten:

Ondersteuning van uitvoering van beleid via projectmatig werken.

Methode van onderzoek:

Literatuurstudie en evaluatie van eerste ervaringen.

8.12 Informatievoorziening

De interactieprocessen, zowel intern als extern, zullen in de toekomst in belangrijke mate beïnvloed worden door ontwikkelingen in de informatievoorziening. Dit betreft zowel informatie in de zin van beschikbare kennis uit onderzoek en ervaring als ook informatie in de zin van basisinformatie betreffende de fysieke en sociale infrastructuur aanwezig in het landelijk gebied. Aan de wijze waarop met informatie omgegaan wordt in de interactieprocessen zullen dan ook andere eisen gesteld gaan worden waar het betreft de beschikbaarheid en het gebruik. De beschikbaarheid van informatie over het landelijk gebied zal in de toekomst, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin (bv. Geografische informatiesystemen), toenemen en daarmee tevens de noodzaak tot selectie. Op dit moment worden de informatiestromen tussen onderzoek, beleidsvorming en uitvoering van beleid door velen als onvoldoende effectief en efficiënt ervaren.

Binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is onderzoek verricht naar de knelpunten die worden ervaren bij het gebruik en het verstrekken van plaatsgebonden gegevens over het landelijk gebied. Daarbij is tevens aandacht besteed aan het binnen het ministerie bevorderen van de coördinatie en samenwerking met betrekking tot de ruimtelijke informatievoorziening en het ontwikkelen van algemene voorzieningen op dit terrein (35). Aanvullend op deze werkzaamheden wordt onderstaand onderzoeksthema voorgesteld. Het thema is gericht op de invloed van de veranderingen in de informatievoorziening op de interactieprocessen en op een passende strategie om hiermee om te gaan in de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Onderzoek tot nu toe heeft met name aandacht besteed aan de technische aspecten van de ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening in het landelijk gebied. De gevolgen voor de interactieprocessen zijn nog geen onderwerp van studie geweest. Onderzoek op dat terrein heeft met name betrekking op de vraag hoe actoren over informatie kunnen gaan beschikken, hoe ze ermee omgaan in de interactieprocessen en welke actoren over welke informatie kunnen beschikken.

Onderzoeksthema

Titel: Informatie en interactie: een informatiestrategie bij de beleidsvoering in het landelijk gebied.

Doelstelling: Formuleren van een strategie in de vorm van speerpunten voor het omgaan met de toekomstige informatiestromen bij de beleidsvoering in het landelijk gebied waarbij de informatiestromen tussen actoren in de netwerken en de informatiestromen tussen actoren en de omgeving (onderzoek en ervaringen) afzonderlijk worden beschouwd.

Toepassing van resultaten:

Ondersteuning van actoren in de interactieprocessen.

Methode van onderzoek:

Inventariseren van (mogelijke) scenario's ten aanzien van informatiestromen via literatuuronderzoek en interviews danwel Delphi-consultaties - distilleren van aandachtspunten daarbij ten aanzien van de interactieprocessen.

8.13 Strategie voor ontwikkeling en uitvoering van beleid

Bij de samenstelling van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw hebben interac-

tieprocessen plaatsgevonden gericht op de afstemming binnen het beleidsterrein. De interactieprocessen tijdens de beleidsontwikkeling hebben in een beperkte groep plaatsgevonden. De provinciale medewerkers van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn hierbij betrokken geweest zij het niet in die mate dat optimaal gebruik gemaakt is van de specifieke gebiedskennis, althans naar de mening van respondenten. Interactieprocessen met actoren buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben in beperkte mate en in een laat stadium van de beleidsontwikkeling plaatsgevonden. Na publikatie van de beleidsvoornemens hebben vele maatschappelijke organisaties commentaar geleverd en deelgenomen aan overleg. Veel actoren van buiten het Ministerie hebben de interacties waar het betreft de voorbereiding van het Natuurbeleidsplan (en ook de Structuurnota Landbouw) ervaren als een bevestiging van hun beeld van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zien zij als een Ministerie dat in vergelijking met andere ministeries waar het gaat om de beleidsontwikkeling een gesloten karakter kent. Veel actoren geven de voorkeur aan een meer open beleidsvormingsproces binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en daarmee een intensivering van de interactieprocessen. De vraag in hoeverre een "open" danwel "gesloten" benadering van de beleidsontwikkeling de voorkeur verdient is afhankelijk van de vraag welke toekomstige positie het ministerie in de interactieprocessen wil innemen. Duidelijk zal zijn dat een roep om een meer "open" benadering met name zal voortkomen uit actoren die op die wijze hun invloed en macht willen vergroten.

Gezien de taken en het werkterrein van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek is de studie gericht op het sectorbeleid waarvoor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoordelijkheid draagt. Dit heeft tot gevolg dat ook de thema's met name betrekking hebben op de rol die de actoren uit de kring van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vervullen danwel moeten gaan vervullen in de interactieprocessen. Daarbij komt de vraag naar voren welke strategische positie het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en daarbinnen de verschillende actoren in de toekomst wensen in te nemen in de verschillende interactieprocessen. Anders geformuleerd luidt de vraag waar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als departementale organisatie in het jaar 2000 staat.

De vraag waar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wil staan kan worden gesplitst in een strategisch deel en een operationeel deel. Het strategische deel betreft de vraag welke maatschappelijke positie het ministerie in de toekomst wil innemen, welke taken tot haar takenpakket behoren en hoe zij deze gestalte wil geven. Het betreft een vraag naar de lange termijn strategie van de organisatie. Vormgeven van en besluiten nemen over een dergelijke strategie zijn activiteiten waarbij de leiding van een organisatie het voortouw dient te nemen. Het operationele deel van de vraag betreft de vraag langs welke weg het geformuleerde doel zal worden nagestreefd. Op basis van beslissingen vastgelegd in een toekomststrategie zal er een operationele invulling van een dergelijk plan plaatsvinden. Daarbij is één van de belangrijke vragen hoe binnen de geformuleerde strategie inhoud gegeven kan worden aan rol van de actoren die het ministerie vertegenwoordigen in de interactieprocessen tijdens de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Een duidelijke positionering kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vervullen van de functie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Zoals uit de vorige hoofdstukken is gebleken wordt de huidige positie van het ministerie door verschillende actoren van buiten het ministerie gezien als een ministerie met een gesloten karakter van beleidsontwikkeling, cultuurverschillen tussen medewerkers verantwoordelijk voor enerzijds beleidsontwikkeling en -uitvoering in de landbouwsector en

anderzijds de natuur- en landschapssector en een beperkte communicatie tussen provinciale en centrale onderdelen. Voor wat betreft ondersteuning van de beantwoording van het operationele deel van de vraag zal hieronder een thema geformuleerd worden.

Ter toelichting wordt hieronder nog ingegaan op de meer strategische aspecten van de geformuleerde vraag. Daarbij wordt een weergave gegeven van de visie van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer Joustra (36). Ondanks dat het toekomstperspectief van een overheidsorganisatie temidden van veel onzekerheden niet vastomlijnd te schetsen is, is het tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen belangrijk na te denken over de positionering van de organisatie op langere termijn. De Secretaris-Generaal geeft aan dat overheidsorganisaties geen doel op zichzelf zijn maar een functie vervullen in het begeleiden en ondersteunen van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vergt van het ministerie een sterke oriëntatie op denkbeelden en standpunten die zich in de maatschappij ontwikkelen. De waarde van een ambtelijke organisatie wordt, naar de mening van de Secretaris-Generaal, mede bepaald door de mate waarin zij tijdig problemen onderkent en er, met de sector, in slaagt bruikbare oplossingen aan te dragen. Daar staat tegenover dat er geen perspectief (meer) zal zijn voor een organisatie die er niet in slaagt de bestuurlijke omgeving ervan te overtuigen dat zij een essentiële rol vervult bij het wegwerken van problemen. De Secretaris-Generaal geeft tevens een voorzet voor de positie van het ministerie in de toekomst door aan te geven dat de land- en tuinbouwsector kampt met een serieus milieuprobleem dat moet worden opgelost. Op basis van de deskundigheid binnen de organisatie moeten anderen van de juistheid van de oplossingsrichtingen van het ministerie overtuigd worden. Daarbij zal een (te) afwachtende houding er toe leiden dat anderen het voortouw in de discussie overnemen. Tot slot geeft de Secretaris-Generaal aan dat, naast het beschikbaar stellen van kennis en deskundigheid ten behoeve van de sector, nadere bezinning binnen de organisatie gewenst is over de vraag op welke wijze het strategisch vermogen van de organisatie verder ontwikkeld kan worden.

De vraag waar het ministerie in het jaar 2000 staat dient mede gezien te worden in het licht van de vraag hoe er voldoende draagvlak gecreëerd kan worden binnen de samenleving om overheidsbeleid en overheidsoptreden kans van slagen te geven. Ontbreekt dat, dan zal zo'n beleid, naar de mening van de Secretaris-Generaal, vroeger of later tot mislukken gedoemd zijn. Burgers zullen bij het ontbreken van voldoende draagvlak leren de door hen niet gewenste effecten van het beleid te ontlopen of te neutraliseren (wet van de afnemende effectiviteit van beleid). Als reactie daarop zal de overheid met nieuw, aanvullend of flankerend (geaccumuleerd) beleid komen, dat een aanvullend en een meer verfijnd en gedetailleerd karakter heeft (wet van beleidsaccumulatie). Dit kan leiden tot een topzwaar en ongeloofwaardig beleid, met een navenante overheid.

De positie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is in de afgelopen periode duidelijk veranderd. De Secretaris-Generaal van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft dit als volgt gekarakteriseerd (37). Het departement had vroeger een duidelijk en afgebakend taakgebied, overzichtelijke beleidsvelden en een eenvoudige doelstelling. Verder was er sprake van homogene en relatief gezagsgetrouwe doelgroepen waarop het beleid was gericht. Dat leidde tot een hechte organisatie die opereerde in een gesloten maatschappelijk circuit waar iedereen elkaar kende (ook wel 'groene front' genoemd). Er is een proces op gang gekomen waarbij deze tamelijk gemakkelijke en bevoorrechte positie drastisch is gewijzigd. Dit proces is nog niet ten einde. Grenzen zijn vervaagd, beleid wordt niet meer 'solo' gemaakt, maar samen met andere departementen en met andere

organisaties uit bedrijfsleven en maatschappij. Er zijn nauwelijks nog beleidsterreinen te noemen waarvoor de Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 'exclusief' verantwoordelijk is. Het een en ander maakt voor de structuur van de beleidsvorming een veel meer 'open' organisatie nodig die gemakkelijker te benaderen is door anderen. Van een gesloten circuit tussen departement en landbouworganisaties kan geen sprake meer zijn. Tegen deze achtergrond is, naar de mening van de Secretaris-Generaal, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij steeds meer een departement van algemeen bestuur geworden, dat met veel anderen van gedachten wisselt over het beleid. De voormalig regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, prof.dr. H.D. Tjeenk Willink, heeft een vergelijkbare visie geventileerd met betrekking tot het beeld van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de toekomstige opgaven van de organisatie (38).

De dynamiek in de bestuurlijke omgeving die betrekking heeft op het landelijk gebied zal in de toekomst groot zijn. Door bestuurlijke ontwikkelingen zoals decentralisatie, het mogelijke ontstaan van grotere provincies, verschuiving van verantwoordelijkheden naar het Europees bestuursniveau etc. wijzigen de succes bepalende voorwaarden zich van beleid in het landelijk gebied. De volgende reorganisatieronde bij de rijksoverheid, met een ingrijpender karakter dan de Grote Efficiency Operatie is reeds aangekondigd. Daarbij wordt gedacht aan het in elkaar schuiven dan wel opheffen van directies, directoraten-generaal en zelfs departementen (39). In de veranderende bestuurlijke omgeving zal de Rijksoverheid in het algemeen en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het bijzonder voor keuzes gesteld worden ten aanzien van de wijze waarop zij via het voeren van beleid in het landelijk gebied de ontwikkelingen wil sturen. De vraag is aan welke voorwaarden er in organisatorisch en bestuurlijk opzicht voldaan moet worden om tot succesvol beleid te komen in de toekomstige bestuurlijke omgeving.

Onderzoeksthema

Titel: Operationalisering van een LNV-strategie voor ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Doelstelling: Uitgaande van een toekomststrategie aandragen van wegen waarlangs de strategie geoperationaliseerd kan worden en de na te streven posities in de interactieprocessen bereikt kunnen worden.

Toepassing van resultaten:

Ondersteuning van verschillende actoren die vanuit het ministerie een rol spelen in de interactieprocessen en daarmee bijdragen aan de positionering van het ministerie als geheel. De ondersteuning vindt plaats in de vorm van het aandragen van wegen waarlangs de posities bereikt kunnen worden.

Methode van onderzoek:

Ontwikkelen van mogelijk na te streven posities op basis van onder andere aanwezige denkbeelden hierover binnen de organisatie - begeleiden van keuzeprocessen - ontwerpen van actieplan - begeleiding uitvoering actieplan.

8.14 Prioriteitsstelling

Ten behoeve van prioriteitsstelling voor de verdere uitwerking van de veertien aangedragen onderzoeksthema's tot projectvoorstellen kunnen velerlei criteria gehanteerd worden. Daarbij zullen overwegingen van beleidsrelevantie, beschikbare middelen, aanwezige onderzoekscapaciteit, enz. een rol spelen. In het kader van dit onderzoek is ten aanzien van de prioriteitsstelling alleen de vraag aan de orde geweest binnen welke thema's onderzoeksprojecten geformuleerd

leerd kunnen worden die in belangrijke mate theoretische kennis over interactieprocessen opleveren. Dergelijk onderzoek zal naar verwachting iets toevoegen aan de inzichten zoals deze globaal zijn aangeduid in hoofdstuk 3 van dit rapport. De onderstaande prioriteitsaanduiding vanuit een meer theoretisch getinte belangstelling kan slechts een globaal karakter hebben. Dit omdat elk thema bij nadere uitwerking kan worden opgedeeld in meer dan één onderzoeksproject. Bovendien kunnen onderzoeksprojecten zo worden uitgewerkt, dat ze bijdragen aan meer dan één thema. De uitwerking in projecten is evenwel thans nog niet aan de orde.

Als men zich de vraag stelt welk thema het meest bijdraagt aan de theorievorming, wordt de aandacht al snel gevestigd op het thema "Nadere ontwikkeling van interactietheorie (8.2)". Dat thema draagt bij aan alle aspecten die aan de orde zijn geweest in hoofdstuk 3. Het is echter de vraag of het verstandig is om aan een dergelijk breed thema prioriteit te geven. De verkennende studie, waarvan dit rapport de weerslag is, is een eerste begin van bestuurskundig onderzoek in het kader van het landbouwkundig onderzoek. Het is dan ook de vraag of er wel voldoende voedingsbodem is voor de uitwerking van een dergelijk breed theoretisch thema. Daarnaast is wellicht uitwerking van het thema "Begrippenkader voor beleid in het landelijk gebied (8.3)" een vereiste om aan de verdere theorievorming te kunnen werken. Ook het thema "Ondersteuning evaluatiemethodiek recent geformuleerd sectorbeleid binnen LNV (8.9)" kan worden gezien als een thema dat een basis kan leggen voor verdere ontwikkeling van de interactietheorie.

De hiervoor aangeduide thema's duiden op een breed onderzoek, waarbij allerlei aspecten van de bestuurskunde aan de orde kunnen komen. Hierin zal in mindere mate dan in deze verkennende studie de brug worden geslagen tussen de bestuurskundige theorie en de inhoud van het beleid in het landelijk gebied. Daarom ware het wellicht beter prioriteit te geven aan thema's waarin doelgericht wordt gewerkt aan het ontwikkelen van deeltheorieën over de interactie van beleidsterreinen. Het thema "Bestuurlijke randvoorwaarden voor succesvol uitwerken van beleid in projecten (8.11)" zal kunnen bijdragen aan inzichten waar het betreft een aantal in hoofdstuk 3 genoemde onderwerpen. Gezien de ontwikkeling van het beleid en de algemeen gevoelde problematiek lijkt het op zijn plaats prioriteit te geven aan dergelijk onderzoek, dat een inzicht geeft in de mogelijkheden van het netwerkperspectief, het collectief geconstrueerde handelingsperspectief en de fragmentatie van beleid. De onderzoekthema's staan niet geheel los van elkaar. Wanneer bijvoorbeeld begonnen wordt met één of meer onderzoeksprojecten uit te werken onder het thema "Bestuurlijke randvoorwaarden voor succesvol uitwerken van beleid in projecten (8.11)" kan snel de brug geslagen worden naar de thema's "Toekomstig planningssysteem in het landelijk gebied (8.10)" en "Invloed van interactieprocessen op het ontstaan van spanning in het beleid tussen doelstellingen en middelen (8.4)".

Een andere prioriteit kan worden gegeven aan het thema "Responsiviteit / Delphi-consultatie actoren (8.8)". Uitwerking van dit thema kan langs een geheel andere weg inzicht geven in vele aspecten, die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn geweest. Bovendien kan vanuit dit thema de brug worden geslagen naar de thema's "Evaluatie van overeengekomen taakverdeling tussen rijk en provincies bij het natuur- en landschapsbeleid (8.5)", "Plaatsing van taakverdeling op terrein van het landschaps- en natuurbeleid in nationaal en internationaal perspectief (8.5)" en "Succes- en faalfactoren in het gevoerde sectorbeleid (8.9)".

Op basis van bovenstaande wordt geconcludeerd dat door prioriteit te geven aan thema's

waarin het onderzoek naar het beleidsproces wordt gecombineerd met de studie van de beleidsinhoud de basis kan worden gelegd voor een bredere theorievorming. Hiervan uitgaande zijn de volgende twee thema's in eerste instantie aan te bevelen voor nadere uitwerking in onderzoeksprojecten:

- * Bestuurlijke randvoorwaarden voor succesvol uitwerken van beleid in projecten (8.11);
- * Responsiviteit / Delphi-consultatie actoren (8.8).

8.15 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn op basis van de informatie uit de eerdere hoofdstukken een aantal onderzoeksthema's geformuleerd. Daarmee heeft de vraag centraal gestaan welke onderzoek mogelijk een bijdrage kan leveren aan het verkrijgen van (eventueel) gewenste andere afstemmingsresultaten van de interactieprocessen (Onderzoeksvraag D).

In de interviews is de respondenten de gelegenheid geboden ideeën aan te dragen voor onderzoeksthema's. In veel gevallen werd deze vraag door de respondenten, allen werkzaam in de praktijk van ontwikkeling en uitvoering van beleid in het landelijk gebied, als moeilijk te beantwoorden bestempeld. Problemen ten aanzien van de interactieprocessen en afstemmingsresultaten werden duidelijk makkelijker geformuleerd dan thema's voor nader onderzoek. Dit met name waar het de meer bestuurswetenschappelijke aspecten betreft. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het idee om via bestuurswetenschappelijk onderzoek een bijdrage te leveren aan de oplossing van een aantal aanwezige problemen nog weinig leeft onder de respondenten. Uit de interviews is duidelijk geworden dat het idee om meer onderzoek in deze richting te gaan doen door de respondenten positief ontvangen wordt. Wel dient daarbij opgemerkt te worden dat hoe groter de verantwoordelijkheid van een actor bij de totstandkoming van een beleidsnota's is geweest hoe geringer de behoefte en noodzaak door de actor werd gevoeld om op het betreffende terrein op enigerlei wijze onderzoek te gaan doen. In een beperkt aantal gevallen was sprake van een zekere mate van terughoudendheid ten aanzien van het formuleren van thema's voor nader onderzoek.

Dit hoofdstuk moet gezien worden als een niet uitputtende weergave van mogelijke thema's. Een aantal ideeën door de respondenten aangedragen zijn in bovenstaande thema's verwerkt. Daarnaast zijn er thema's genoemd die uiteindelijk niet of niet geheel verwerkt zijn. De reden voor het niet opnemen van de ideeën kan gelegen zijn in problemen rond het concretiseren van het idee danwel een minder hoge prioriteit. Als bijlage 5 is toegevoegd een lijst met de niet of niet geheel uitgewerkte ideeën voor onderzoek zoals deze zijn genoemd tijdens de gehouden interviews.

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

prof.ir. J.P.A. van den Ban (voorzitter)

Hoogleraar Vakgroep Ruimtelijke Planvorming Landbouwuniversiteit Wageningen

ir. A. Burger

**Plaatsvervangend directeur Directie Uitvoering Regelingen Ministerie van Landbouw, Natuur-
beheer en Visserij**

J. van Dijkhuizen

Gedeputeerde Provincie Gelderland, namens het Interprovinciaal Overleg

prof.dr. P. Glasbergen

Hoogleraar Interfacultaire Vakgroep Milieukunde Rijksuniversiteit Utrecht

drs. J.L.F. Hagelaar

Medewerker Vakgroep Bedrijfskunde Landbouwuniversiteit Wageningen

ir. J.M.L. Jansen

Hoofd van de Hoofdafdeling Landinrichting en Openluchtrecreatie Staring Centrum

drs. C.J. Kalden

**Plaatsvervangend directeur Directie Natuur, Milieu en Faunabeheer Ministerie van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij**

mr. A.G. van Malenstein

**Hoofd van de Hoofdafdeling Water Directie Drinkwater, Water en Landbouw Ministerie van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

ir. H.R. Oosterveld

Inspecteur Ontwikkeling & Evaluatie Centrale Directie Landinrichtingsdienst

drs. M.H.B. Pen-Soetermeer

**Medewerkster afdeling Sociaal-economisch en Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek Rijkspla-
nologische Dienst**

dr. J.G. Wessels Boer

**Plaatsvervangend directeur Directie Drinkwater, Water en Landbouw Ministerie van Volks-
huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

ir. F.C. Zuidema

**Secretaris Sectorkamer Landinrichting, Natuur-, Bos- en Landschapsbeheer Nationale Raad
voor Landbouwkundig Onderzoek**

Onderzoekers:

ir. N.J. Beun (Hoofd afdeling Ontwikkeling & Evaluatie Landinrichtingsdienst Gelderland)

drs. H.C. Bosma

Bijlage 2 Lijst van respondenten

Lokale overheden - Gemeenten

mr. A.W.J. van Beeck Calkoen - Burgemeester Gemeente Hengelo (Gld.)

drs. M.A.A.Schakel - Burgemeester van Lopik
(tevens vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in de Centrale Landinrichtingscommissie)

mevr. drs. M.I.Spitz en ir. H.Pluckel - Medewerkers Vereniging Nederlandse Gemeenten

Regionale overheden - Waterschappen

mevr. ir. J.M.Leemhuis-Stout - Dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland

A.J.A.R. Gerritzen - Watergraaf van het Waterschap de Oude IJssel

ir. A.J.A.M.Segers - Watergraaf Waterschappen De Dommel en De Aa
(tevens vertegenwoordiger van de Unie van Waterschappen in de Centrale Landinrichtingscommissie)

mr. C.Th.Smit en mevr.ir. J. van Biezen - Algemeen directeur en medewerkster Unie van Waterschappen

Provinciale overheden

Provincie Gelderland

ir. J.J.Koert - Hoofd Afdeling Landbouw en ruilverkaveling - Dienst Ruimte, Wonen en Groen

ir. R. van de Beek - Hoofd Afdeling Natuur, Landschap en Openluchtrecreatie - Dienst Ruimte, Wonen en Groen

Provincie Noord-Brabant

ir. A.Tol - Hoofd bureau Inrichting Landelijke gebieden - Afdeling Ruimtelijke Ordening Buitengebied - Dienst Ruimtelijke Ordening, Natuur en Volkshuisvesting

drs. G.H.Zimmerman - Hoofd bureau Natuur, Verkeer en Milieu - Afdeling Ruimtelijke Ordening Buitengebied - Dienst Ruimtelijke Ordening, Natuur en Volkshuisvesting

Provincie Noord-Holland

ing. C.J.H.M. van Gasteren - Hoofd Bureau Landbouw, Landinrichting en Ontgrondingen - Afdeling Landelijk gebied - Dienst Ruimte en Groen

H.Kweekman - Medewerker Bureau Landbouw, Landinrichting en Ontgrondingen - Afdeling Landelijk gebied - Dienst Ruimte en Groen

Interprovinciaal Overleg

ing. G.B.Buijs en mr. W.J.Reverdink - Medewerkers van de Dienst Ruimte en Groen provincie Drenthe - Deelnemers aan werkgroepen Structuurnota Landbouw en Natuurbeleidsplan van het Interprovinciaal Overleg (IPO-3)

**Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - provinciaal apparaat
Gelderland**

ir. D.Vergunst - Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie

ir. H.J.Vleeming - Consulent Landbouw

mr. J.A.W.M.Ponten - Consulent Natuur-, Milieu- en Faunabeheer

Noord-Brabant

mr. A.P. de Weerd - Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie

ir. M.Rooyakkers - Medewerker Consulentschap Landbouw

drs. A.G.B.Jenniskens - Consulent Natuur-, Milieu- en Faunabeheer

Noord-Holland

ir. H.R.M.Mentink - Directeur Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - centraal apparaat

dr. A.N. van der Zande - Medewerker Directie Natuur-, Milieu- en Faunabeheer

**ir. R.Woudstra en ir. P.H.A.M.Kurstjens - Directeur en medewerker Directie Veehouderij
en Zuivel**

drs. P.J.Boutkan en mevr.ir. E.J.Hemke - Medewerkers Directie Akker- en Tuinbouw

T.Kampstra - Hoofd Stafburo Directoraat-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg

**drs. F.H. de Haan en mevr.drs. M.Sonnema - Hoofd en medewerkster Stafburo Directo-
raat-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening**

Belangenbehartigende organisaties

**ir. H. van 't Land, mevr.ir. M.J.G. van Kroonen en mr. W.J.Wolff - secretaris Commissie
Grondgebruik Landbouwschap en medewerkers Landbouwschap**

C.M. van Schaik - Medewerker Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten

P.Nijhoff - Directeur Stichting Natuur en Milieu

J.Swart - Directeur Gelderse Milieufederatie

Bijlage 3 Lijst van interviewonderwerpen

A. Vragen met een inleidend en algemeen karakter

- A1. Het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw zijn (als regeringsbeslissing) recent gepubliceerd.
Wat was uw eerste reactie bij publikatie van de beide nota's ?
Wat vindt u de meest in het oog springende positieve en negatieve kanten aan beide nota's?
- A2. Regelmatig wordt er geklaagd over de stortvloed van nota's vanuit departementale organisaties. De beleidsuitvoering van de ene nota wordt al gesmoord door nieuwe doelstellingen van een volgende nota.
In hoeverre is deze onrust werkelijk een bestuurlijk probleem? Hoe ziet het probleem eruit? Op welke manieren kunt u zich hier tegen afschermen?
- A3. Op de kaart van de ecologische hoofdstructuur in het Natuurbeleidsplan komen delen van uw provincie voor als kerngebied, natuurontwikkelingsgebied en verbindingszone.
Welke reactie heeft dat bij u en in de provincie opgeroepen?
- A4. Ten aanzien van problemen in het landelijk gebied van uw provincie zal er een behoefte bestaan om problemen mede op te lossen door het voeren van een passend beleid.
In hoeverre zijn de problemen en de oplossingen zoals die geformuleerd worden in het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw inderdaad de problemen waar u in het dagelijks werk mee geconfronteerd wordt en herkent u in de oplossingen ook de oplossingen waarop u zit te wachten?
- A5. Bij de concrete begrenzing van de ecologische hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan is er geen sprake van het uitvoeren van een aantal duidelijk omschreven regels en voorschriften. Daarmee is er niet zoals traditioneel wel gedacht werd een duidelijke scheiding tussen enerzijds beleidsuitvoering als neutrale technische-administratieve handeling en beleidsvorming als een politiek proces. Tijdens de beleidsuitvoering vindt ook beleidsvorming plaats.
Hoe ervaart u deze situatie?
- A6. Bij de doorwerking van het beleid in streekplannen en bestemmingsplannen is er sprake van beleidsruimte voor provincies en gemeenten.
Hoe groot is die beleidsruimte naar uw mening? Zou deze beleidsruimte naar uw mening groter/kleiner moeten zijn? Welke factoren spelen een rol bij het tot stand komen van de beschikbare beleidsruimte?
- A7. Bij de beleidsvorming en -voorbereiding komt het voor dat er veel ophef wordt gemaakt op beleidsmatig niveau over een probleem dat bij uitvoering minder belangrijk blijkt te zijn en minder prioriteit zou moeten hebben dan op beleidsmatig niveau gedacht werd. (zgn. schijnproblemen).
Kent u uit uw eigen praktijk dergelijke voorbeelden? Hoe ontstaan dergelijke situaties? Is er wat aan te doen?

- A8.** Afstemming op de beleidsbehoeften van bijvoorbeeld boeren, milieu- en natuurorganisaties, het bedrijfsleven of burgers is bepalend voor het draagvlak van het beleid in het algemeen en ook van het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw.
Doen zich bij deze afstemming problemen voor? Zo ja, welke? Indien er sprake is van onvoldoende draagvlak, welke oorzaken ziet u daarvoor? Mogelijke suggesties: de draagvlakproblemen zitten ingebakken in het aangereikte beleid, het is een kwestie van maatschappelijk conflicten waarbij het ondoenlijk is iedereen tevreden te stellen, er doen zich onvoorzienbare ontwikkelingen die de afstemming met het draagvlak compliceren.
- A9.** Er wordt wel eens gesteld dat ons openbaar bestuur meer en uitvoeriger procedures kent dan nodig is. De meerwaarde van bepaalde procedures weegt in dergelijke gevallen niet op tegen de kosten.
In hoeverre kunt u dit in het algemeen onderschrijven? Kunt u voorbeelden noemen uit uw eigen praktijk? Herkent u dergelijke verschijnselen ook in het beleid dat is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw? Welke oorzaken denkt u dat dit heeft? In hoeverre ziet u mogelijkheden hieraan wat te doen?
- A10.** Een columnist in een bekend landbouwblad schreef recent dat er sprake was van een groeiend pakket regels en wetten die in Den Haag zijn voorgebakken en door de provincie in praktijk gebracht moeten worden. Te vaak en laat blijken Haagse theorie en provinciale praktijk te botsen. Vooral op het gebied van platteland en landbouw.
Kent u voorbeelden van dergelijke situaties? Hoe denkt u dat dergelijke problemen ontstaan? Heeft u ideeën over mogelijkheden om dergelijke processen in positieve zin te beïnvloeden?

B. Karakteristieken van het Natuurbeleidsplan-beleid

- B1.** Het Nationaal Milieubeleidsplan komt met een probleemdefinitie, doelstellingen van beleid, instrumenten, middelen en procedures.
In hoeverre kunt u zich vinden in de visie die over deze elementen in het Natuurbeleidsplan is aangegeven? Ben u van mening dat de elementen goed op elkaar zijn afgestemd en een evenwichtig samenhangend geheel vormen?
- B2.** In het Natuurbeleidsplan zijn kerngebieden aangegeven. Bij de nadere begrenzing in de komende jaren zal er een verkleining plaatsvinden van de gebieden. De tijdelijke ruimere begrenzing wordt gehanteerd om de nodige ruimte te hebben voor de ecologische en bestuurlijke vertaling in concrete beheersplannen. Volgens het Natuurbeleidsplan (Beleidsvoornemen pag 65) is het beleid erop gericht om de periode tussen globale gebiedsindicatie en exacte begrenzing zo kort mogelijk te doen zijn. Het VNG heeft in het commentaar op het Natuurbeleidsplan geklaagd over de onzekerheid die nog in de ecologische hoofdstructuur zit. Gemeenten zouden problemen kunnen krijgen met de inrichting van hun bestemmingsplannen. Onzekerheid over of gebieden al dan niet tot de hoofdstructuur zullen behoren is niet acceptabel voor de burgers.
Brengt een dergelijke aanpak problemen met zich mee voor uw provincie? Zo ja welke - onduidelijkheid wat er gaat gebeuren?

- B3. Bij de realisering van de ecologische hoofdstructuur speelt de grondverwerving een belangrijke rol. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is aangedrongen op versnelling van de realisering van de plannen (niet in 30 maar in 20 jaar).
In hoeverre denkt u dat de verwervingskosten en beheerskosten voor de elementen van de Ecologische hoofdstructuur in de toekomst zijn op te brengen?
In hoeverre laat de grondmobiliteit verwerving van gronden toe?
- B4. In het Natuurbeleidsplan is tijdspad globaal aangegeven en de financiering is beperkt uitgewerkt. Daarmee lijkt de strategie vooral gericht te zijn op het in gang zetten van bepaalde ontwikkelingen, vooruitlopend op de beschikbaarheid van middelen of instrumenten.
Kan deze strategie succesvol zijn? Kunt u dit toelichten? Zo nee, hoe denkt u ondanks de beperkingen toch zo goed mogelijk het natuurbeleid ten uitvoer te brengen?
- B5. In een werkgroep van het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij worden de belangrijkste instrumenten van het natuur- en landschapsbeleid nader bezien op de mogelijkheden om te komen tot vereenvoudiging dan wel een meer flexibeler inzet te geraken. Ook de Regeling Beheersovereenkomsten 1988 (Reservataats- en beheersgebieden) wordt in deze werkgroep bestudeerd.
Welke problemen ziet u waar het gaat om het beschikbare instrumentarium om de in het Natuurbeleidsplan opgenomen doelstellingen te realiseren?
- B6. RESUME van de problemen en de rol die organisaties daarbij spelen voorzover die gesignaleerd zijn tot nu toe ten aanzien van het Natuurbeleidsplan-beleid.
Hoe ziet u samenvattende de belangrijkste problemen bij de realisering van het Natuurbeleidsplan-beleid?

C. Karakteristieken van het Structuurnota Landbouw-beleid

- C1. De Structuurnota Landbouw komt met een probleemdefinitie, doelstellingen van beleid, instrumenten, middelen en procedures.
In hoeverre kunt u zich vinden in de visie die over deze elementen in de Structuurnota Landbouw is aangegeven? Ben u van mening dat de elementen goed op elkaar zijn afgestemd en een evenwichtig samenhangend geheel vormen? Ademt de Structuurnota Landbouw naar uw mening voldoende marktvisie voor de toekomst? In hoeverre is de rol van de ecologie binnen de landbouw voldoende uit de verf gekomen?
- C2. Eén van de commentaren op de Structuurnota Landbouw stelt dat het huidig beleid onvoldoende visie geeft op de gewenste ontwikkeling van de landbouw. Met name is onduidelijk welke activiteiten waar plaats kunnen vinden. Er is geen beleid voor de afbouw of juist de stimulering van bepaalde activiteiten. In kwetsbare gebieden zou aan biologische methoden gedacht kunnen worden. Milieubelastende activiteiten zouden naar gebieden verplaatst kunnen worden die hier tegen bestand zijn.
In hoeverre kunt u deze stelling verder onderbouwen of zou u deze stelling juist willen weerleggen? Indien oneens met de stelling, kan uw redenering

voortkomen over opvattingen betreffende verantwoordelijkheden en taken? Indien eens met de stelling, in hoeverre leidt dit tot verminderde slagvaardigheid of andere bestuurlijke problemen? Ziet u oplossingen om deze gevolgen te verminderen?

- C3. De Structuurnota Landbouw geeft weinig zekerheid over de mate waarin de inzet van de instrumenten zal leiden tot een duurzame landbouw.
Wat betekent dit voor het door uw te voeren beleid ten aanzien van de landbouw?
- C4. RESUME van de problemen en de rol die organisaties daarbij spelen voorzover die gesignaleerd zijn tot nu toe ten aanzien van het Structuurnota Landbouw-beleid.
Hoe ziet u samenvattende de belangrijkste problemen bij de realisering van het Structuurnota Landbouw-beleid?

D. Wisselwerking Natuurbeleidsplan versus Structuurnota Landbouw

- D1. Zowel in het Natuurbeleidsplan als in de Structuurnota Landbouw staat centraal het begrip duurzaamheid. De hoofddoelstelling van het Natuurbeleidsplan is een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. De doelstelling van de Structuurnota Landbouw is het bevorderen van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw.
Zijn deze doelstellingen naar uw mening gelijktijdig te realiseren in deze provincie? en in Nederland in het algemeen? Zo nee, waarom niet? Hoe denkt u dat dit conflict in de toekomst zal worden opgelost?
- D2. Met de Structuurnota Landbouw is een impliciete keus gemaakt voor een strategie van verdere efficiencyverbetering. Dit staat haaks op milieu- en natuurbelangen. Hiermee wordt de belangenstrijd echter niet opgelost en zullen conflicten blijven voortduren.
Levert dit onnodige bestuurlijke vertragingen op en kunt u dit toelichten? Is het denkbaar dat de problemen voor zowel de landbouw als natuur en milieu groter zullen worden door de aanpak uit te stellen?
- D3. Het Natuurbeleidsplan (realisatie Ecologische hoofdstructuur) leidt tot een vraag naar grond en ook de Structuurnota Landbouw (extensivering). Beide sectoren kunnen op die wijze in een concurrentiestrijd om de grond terecht komen.
Welke gevolgen heeft dit (o.a. bestuurlijke consequenties)? Ziet u beleidsoplossing voor dit conflict? Bent u van mening dat aan dit onderwerp voldoende aandacht is besteed in de beide nota's?
- D4. In het Natuurbeleidsplan wordt een beleid weergegeven dat gebiedsspecifiek is. Er zijn bijvoorbeeld kaarten opgenomen met de locatie van de ecologische hoofdstructuur en van de gebieden die vanuit het natuur en landschapsbeleid inrichtingsbehoefstig zijn. In de Structuurnota Landbouw is er sprake van een niet gebiedsspecifiek uitgewerkt beleid.
Hoe kijkt u in het algemeen aan tegen een dergelijk verschil in opzet van het

beleid van eenzelfde ministerie? Hoe ontstaan naar uw oordeel dergelijke verschillen? Levert dit voor uw werk problemen op en zo ja welke?

E. Wisselwerking Natuurbeleidsplan & Structuurnota Landbouw versus ander beleid

- E1.** Het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota Landbouw geven een landelijke beleidslijn aan die een ruimtelijke uitwerking zal krijgen in het op stapel staande Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie. Binnen de hoofdlijnen van het landelijk beleid hebben provincies en gemeenten in streek- en bestemmingsplannen eigen beleidsruimte om invulling te geven aan instandhouding en ontwikkeling van de in het landelijk gebied aanwezige functies.

Welke invloed zullen het Structuurnota Landbouw en het Natuurbeleidsplan hebben op de streekplannen en de bestemmingsplannen en op welke termijn? Welke problemen verwacht u dat zullen ontstaan bij deze doorwerking?

- E2.** Het Landbouwschap stelt in een notitie dat het ontbreken van een samenhangend en consistent beleid op rijksniveau een grote ruimte laat voor het beleid van lagere overheden, hetgeen de inconsistentie vergroot en het draagvlak van het beleid frustreert. Deelt u deze mening? Welke problemen ontstaan er op deze manier? Waarom ontbreekt deze samenhang?

- E3.** Volgens het Landbouwschap worden in het nu voorliggende beleid diverse doelstellingen geformuleerd welke, gelet op de invulling, niet allemaal tezamen gerealiseerd kunnen worden. De geloofwaardigheid alsook het draagvlak voor het voorgestane beleid wordt hierdoor aangetast of valt weg. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden. Om tot een goed afgewogen beleid te komen dient men inzicht te hebben in de effecten van het voorgestane beleid voor de landbouw. Bij daadwerkelijke uitvoering van al het voorgestane beleid is het uiterst twijfelachtig of er nog sprake zal zijn van een concurrerende, veilige en duurzame landbouw (Nota Ploegt de boer nog voort? - Beschouwingen over de gevolgen van de vele overheidsnota's en -plannen voor de land- en tuinbouw, Het Landbouwschap 1990). Het landbouwschap geeft daarmee een pessimistische visie op de mogelijkheden de geformuleerde doelstellingen van recent beleid te realiseren.

In hoeverre deelt u die mening? Hoe zou een dergelijke situatie van onsamenhangend beleid naar uw mening ontstaan? Waar ziet u mogelijkheden om processen die tot dergelijke vormen van beleid leiden in positieve zin te beïnvloeden?

- E4.** Vanuit de Structuurnota Landbouw zijn er geen relaties aangegeven met de VINEX/ruimtelijke uitwerking, het waterbeheer, behoud natuur- en landschappelijk waarden. Vanuit deze beleidsterreinen zelf is wel veel beleid opgenomen dat zijn invloed zal hebben op de landbouw. Voor het Natuurbeleidsplan geldt een zelfde opmerking voor met name het waterbeheer.

Duidt dit op een tekortkoming van de externe afstemming? Zo ja welke problemen zouden daar uit voort kunnen komen?

- E5.** Volgens het Natuurbeleidsplan (Beleidsvoornemen pag. 40/41) wordt de gewenste

duurzaamheid van natuurlijke waarden en landschappelijke kwaliteiten ook bevordert door het realiseren van een goede samenhang tussen de beleidsvelden natuur en landschap, milieu, water en ruimtelijke ordening. Een goede afstemming wordt gezien als van essentieel belang. Het beleid zal, volgens het Natuurbeleidsplan, moeten zorgdragen voor een goede algemene milieukwaliteit, zodat water, bodem en lucht overal aan zekere milieu-eisen voldoen. Aansluitend daarop zal het beleid moeten zorgdragen voor een mede op de natuurfunctie afgestemde ruimtelijk ordening.

Als u kijkt naar uw eigen provincie en het landelijk beleid dat is ontwikkeld of in ontwikkeling is en betrekking heeft op problemen waar u in uw provincie mee te maken heeft, wat is dan uw visie op de mate van samenhang. Welke oorzaken ziet u voor knelpunten in deze samenhang? Welke gevolgen hebben deze knelpunten? Ziet u mogelijkheden voor een betere afstemming Structuurnota Landbouw <--> Natuurbeleidsplan, Structuurnota Landbouw <--> ander sector- en facetbeleid, Natuurbeleidsplan <--> ander sector- en facetbeleid?

F. Overige vragen

- F1. Het kan voorkomen dat de kwaliteit van het eigen beleid sterk beïnvloed wordt door de output van andere beleidsorganisaties.

In hoeverre kunt u deze gedachte in het algemeen ondersteunen en heeft u meer specifiek binnen uw eigen organisatie hier ervaringen mee? Indien de stelling wordt onderschreven, volgen hieronder nog een aantal vervolgvragen. Welke organisaties vormen momenteel een probleem? Hoe werkt dit door naar uw eigen organisatie, wat voor problemen levert het op en hoe zijn die op te lossen? Problemen waar aan gedacht zou kunnen worden:

- onduidelijkheid beleid vraagt om eigen beleidsvorming,
- inconsistenties of tegenstrijdigheden met het beleid voor andere beleidsterreinen,
- problemen met het instrumentarium.

Welke oorzaken ziet u voor het ontoereikende functioneren van de door u genoemde organisaties? Een aantal mogelijke oorzaken, andere zijn uiteraard ook denkbaar: interne strijd, reorganisatie, mankracht, expertise.

- F2. Bij het beleid zoals vastgelegd in Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw zijn vele verschillende onderdelen van overheidsdiensten betrokken. Deze betrokkenheid zou kunnen leiden tot competentiestrijd tussen onderdelen.

In hoeverre merkt u daar wat van? Wat heeft dit voor u voor gevolgen?

- F3. Het is mogelijk dat bepaalde beleidsorganisaties zich uit organisatorisch eigenbelang taken toetrekken waardoor er strijd ontstaat over competenties. Het omgekeerde is ook voorstelbaar. Beleidsorganisaties kunnen zich aan de verantwoordelijkheid onttrekken vanwege bijvoorbeeld angst voor financiële consequenties.

In hoeverre kunt u hierbij voorbeelden noemen? Indien voorbeelden, wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van het beleid? Suggesties: er zijn geen gevolgen voor de kwaliteit van het beleid, maar er wordt veel energie verknoeid

aan competentie- of verantwoordelijkheidskwesties, beslissingen worden uitgesteld, toename ad-hoc beleid.

- F4. Het is mogelijk dat u bij de taken van uw organisatie in het proces van de beleidsvorming, de beleidsuitvoering danwel de doorwerking van het beleid zoals vastgelegd in Natuurbeleidsplan en Structuurnota Landbouw gehinderd wordt door hardnekkige onvolkomenheden in de eigen organisatie, waarvan de oplossing al dan niet buiten uw eigen bereik liggen.

Indien dit het geval is, zou u dit nader kunnen toelichten? Lijstje van mogelijke knelpunten: wijze waarop uw taak in het proces is vastgelegd, hoeveelheid menskracht die uw organisatie ter beschikking staat, het kennisniveau van de medewerkers die uw ter beschikking staan, de uw ter beschikking staande financiële middelen, de uw ter beschikking staande instrumenten, de uw ter beschikking staande procedures, belemmeringen in juridische zin, belemmeringen vanuit de omgeving - belangenbehartigende organisaties - publieke opinie

- F5. Er bestaat discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland. Toenemende gemeentelijke samenwerking lijkt uit te monden in het ontstaan van supergemeenten. Er worden proefballonnetjes opgelaten over de vorming van regio's die aansluiten op het beleid van de EG. Er is discussie over decentralisatie.

Zou de doorgang van dergelijke ontwikkelingen invloed kunnen hebben op de kwaliteit van het beleid in het landelijk gebied?

G. Vragen mbt onderzoeksthema's - afsluitende vragen

- G1. De interacties van beleidsterreinen zijn in dit gesprek aan de orde geweest.

Op welke terreinen liggen er naar uw inzicht problemen waar bestuurskundig onderzoek een bijdrage aan de oplossing zou kunnen bieden? Mogelijke aandachtsvelden voor onderzoek:

- (interne) afstemming tussen doelstellingen, middelen en procedures van delen van het sectorbeleid van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- (externe) afstemming tussen delen van het sectorbeleid van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- (externe) afstemming tussen het sectorbeleid van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het facet- en overig sectorbeleid (facet = water, milieu en ruimtelijke ordening)

Bijlage 4 Organisaties betrokken bij advisering en bestuurlijk overleg

* Natuurbeleidsplan

Over het op 18 mei 1989 gepubliceerde beleidsvoornemen van het Natuurbeleidsplan zijn 34 gevraagde adviezen en 41 adviezen op eigen initiatief uitgebracht. Voorts is met 15 instanties - te weten de Colleges van Gedeputeerde Staten, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen - bestuurlijk overleg gevoerd. Aan 34 organisaties en advieslichamen is door de Minister van Landbouw en Visserij advies gevraagd over het beleidsvoornemen van het Natuurbeleidsplan, te weten:

- Natuurbeschermingsraad
- Landbouwschap
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne
- Raad van de Waterstaat
- Monumentenraad
- Jachtraad
- Bosbouwvoorlichtingsraad
- Voorlopige Adviesraad voor de Openlucht recreatie
- Voorlopige Waddenadviesraad
- Commissie Beheer Landbouwgronden
- Centrale Landinrichtingscommissie
- Landelijk Milieu Overleg
- Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en de Provinciale Landschappen
- Stichting Natuur en Milieu
- Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee
- Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels
- Instituut voor Natuurbeschermingseducatie
- ANWB
- Raad voor de Binnenvisserij
- Nederlandse Vereniging van Boseigenaren
- Bosschap
- Wereld Natuur Fonds Nederland
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek
- Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek
- Stichting Recreatie
- Centrum Landbouw en Milieu
- Stichting tot Behoud van Particulier Historische Buitenplaatsen
- Nederlandse Vereniging voor de Landelijke Eigendom
- Vereniging van Landgoed- en Kasteelcampings
- Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij
- Vereniging Nederlandse Landgoederen
- Voorlopige Commissie Nationale Parken
- Produktschap voor Vis en Visprodukten

Daarnaast zijn 41 adviezen op eigen initiatief ontvangen:

- Zeeuwse Milieu Federatie
- Stichting Het Zuidhollands Landschap
- Stichtse Milieufederatie
- Breed Overleg Waterrecreatie
- Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw in Flevoland
- Gemeente Amsterdam
- Stichting Friese Milieuraad
- Natuur- en Vogelwerkgroep Krimpenerwaard
- Stichting Milieuraad Drente
- Werkgroep Verontruste Burgers van Voorne
- Milieufederatie Groningen
- Stuurgroep Particuliere Natuurschoonwetlandgoederen
- Werkgroep Noordzee
- De heer W.J. Ettema
- Gelderse Milieufederatie
- Otterstation Nederland
- Zuid-Hollandse Milieufederatie
- Zuiveringsschap Amstel- en Gooiland
- Stichting Bos en Hout
- Platform Biologische Landbouw
- Stichting Baron van Ittersum Fonds
- Bond voor Nederlandse Stedebouwkundigen
- Stichting Landelijk Overleg Natuur- en Landschapsbeheer
- Platform Nederlands Hout
- Stichting Duinbehoud
- Nederlandse Vereniging van Rentmeesters
- Gemeente Stramproy
- Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging
- Streekraad Oost-Groningen
- Stichting Brabantse Milieufederatie
- Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging
- Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitectuur
- Stichting Herpetologische Studiegroepen
- Gemeente Budel
- Nederland Gifvrij
- Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg
- Adviesgroep Vegetatiebeheer
- Vereniging Das en Boom
- Federatie van Oppervlaktedelfstofwinnende Industrieën
- Particuliere Gegevensleverende Organisaties
- Gemeente Weert

• **Structuurnota Landbouw**

In de adviesronde zijn formeel 53 instanties betrokken. Met een aantal organisaties (Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen, Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Provincies) heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden. Deze overlegronde is begonnen met het IPO op 18 september 1989 en is afgesloten met overleg met de provincie Utrecht op 25 januari 1990. Naast de gevraagde adviezen heeft een aantal organisaties en bedrijven ongevraagd advies gegeven, meestal op een deelaspect van de nota. Aan de volgende organisaties en instellingen is door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij advies gevraagd over het beleidsvoornemen van de Structuurnota Landbouw:

- Landbouwschap
- Natuurbeschermingsraad
- Raad voor Advies voor de Ruimtelijke Ordening
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne
- Raad voor de Waterstaat
- Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten
- Produktschap voor Groenten en Fruit
- Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën
- Produktschap voor Pluimvee en Eieren
- Produktschap voor Siergewassen
- Produktschap voor Vee en Vlees
- Produktschap voor Zuivel
- Bedrijfsschap voor de Bosbouw en Houtteelt (het Boschap)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Interprovinciaal Overleg
- Colleges van Gedeputeerde Staten van de twaalf provincies
- Unie van Waterschappen
- Raad voor Veterinaire Aangelegenheden
- Nationaal Coöperatieve Raad voor de Land- en Tuinbouw
- Stichting voor Nederlandse Zelfstandige Handel en Industrie
- Commissie Beheer Landbouwgronden
- Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek
- Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie
- Bosbouw (voorlichtings)raad
- Emancipatieraad
- Agrarische Groothandelsverbond
- Centraal Bureau Levensmiddelen
- Vereniging Nederlandse Voedsel- en Agrarische Industrie
- Nederlandse Vereniging voor Landelijke Eigendom
- Bond van Landpachters en Hypotheekboeren
- Nederlands Agrarische Jongeren Kontakt
- Stichting Natuur en Milieu
- Landelijke Milieu Overleg
- Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland
- Centrale van Plattelandsvrouwenorganisaties
- Centrale Landinrichtingscommissie

- Centrum voor Landbouw en Milieu
- Platform Biologische Landbouw
- Consumentenbond
- Konsumentenkontakt
- Commissie van Advies voor het Grond- en Pachtprijspeil

Daarnaast is een aantal adviezen op eigen initiatief ontvangen:

- Nefyto, Nederlandse Stichting voor fytofarmacie
- Fidin, Vereniging van fabrikanten en importeurs van diergeneesmiddelen in Nederland
- Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw in Drenthe
- Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw in Flevoland
- Vereniging voor Roodvleesproducenten in Overijssel en Flevoland
- Barenbrug BV, zaaizaadveredeling
- Agrariërs GMV, Gereformeerd Maatschappelijk Verbond
- Nederlandse Bond van Handelaren in Vee
- Nederlandse Ambachtelijke Slagersorganisatie
- Milieufederatie Groningen
- Instituut voor Natuurbeschermingseducatie
- Rockwool/Grodan BV
- Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen
- Hr. Ettema, 's-Hertogenbosch
- Friesch Grondbezit
- Stichting Recreatie
- Stichting Het Merkartikel
- Jachtraad
- Zuid-Hollands Landschap
- Streekraad Oost-Groningen
- Brabantse Milieufederatie
- Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren

Bijlage 5 Overige onderwerpen voor onderzoek

Onderstaand is een lijst met ideeën voor bestuurswetenschappelijk onderzoek weergegeven zoals die zijn aangedragen door respondenten en die niet (of niet geheel) verwerkt zijn in de onderzoekthema's

- * Onderzoek naar de mate waarin ontwikkelingen in de landbouwsector via beleid te sturen zijn;
- * Onderzoek naar de juridische belemmeringen zoals die zich in de netwerken actief op het terrein van het beleid in het Natuurbeleidsplan en de Structuurnota landbouw voordoen;
- * Onderzoek naar factoren die vertraging opleveren binnen de netwerken betrokken bij samenstelling van streekplannen en landinrichtingsplannen;
- * Onderzoek naar verbeteringen van de procedures gericht op de vereenvoudiging van handhaving van bestemmingsplannen;
- * Onderzoek naar de invloed van ruimtelijke trends op te kiezen beleidsstrategieën en daarbij speciaal gericht op de vraag op welke wijze deze ontwikkelingen de voorwaarden en mogelijkheden om beleid te voeren in het landelijke gebied beïnvloeden en welke bestuurlijke en organisatorische consequenties dit heeft;
- * Onderzoek naar mogelijkheden voor een betere afstemming tussen grensoverschrijdend beleid in het landelijk gebied. Zowel ten aanzien van het beleid voor het landelijk gebied in grensgebieden met Duitsland als met België is er behoefte aan nadere afstemming. De vraag is op welke wijze deze afstemming verder gestalte kan krijgen;
- * Onderzoek naar de mogelijkheden van verbreding van draagvlak voor beleid;
- * Onderzoek naar de verschillen tussen de kenmerken van besluitvorming ten aanzien van verschillende Nationale Parken;
- * Onderzoek naar het functioneren van lokale en regionale netwerken en de factoren die het falen of het succes van de activiteiten van het netwerk bepaald;
- * Onderzoek naar verbeteringsmogelijkheden van de onderzoeksprogrammeringen tussen departementen;
- * Onderzoek naar de voor- en nadelen van herindelingen van taken en bevoegdheden, zowel binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en tussen ministeries;
- * Onderzoek naar uitvoeringsinstrumenten voor de ruimtelijk ordening;
- * Onderzoek naar mogelijkheden om ambtelijke apparaten soepeler te laten draaien;

- **Onderzoek naar het proces van functietoekenning bij provinciale waterhuishoudingsplannen;**
- **Onderzoek naar de juridische relatie tussen toekenning van een bestemming via het bestemmingsplan en de toekenning van een functie via het provinciaal waterhuishoudingsplan;**
- **Onderzoek naar de relatie landinrichting en waterbeleid;**
- **Onderzoek naar interacties binnen netwerken ten aanzien van het waterbeleid op provinciaal niveau;**
- **Onderzoek naar de mogelijkheden om een effectief en afrekenbaar structuurschema te maken;**
- **Onderzoek naar de mogelijkheden om aandacht voor natuur- en landschapswaarden bij beleidsmakers te verinnerlijken;**
- **Onderzoek naar het succes van bescherming van natuurwaarden via ruimtelijk beleid;**
- **Onderzoek naar de mate waarin gemeenten beleid ook daadwerkelijk uitvoeren (n.a.v. een subsidieregeling bos die voor sommige gemeenten te ingewikkeld is en daarom niet uitgevoerd wordt);**
- **Onderzoek naar de effectiviteit van de vele reorganisaties in het algemeen en die binnen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in het bijzonder.**

Literatuur

1. Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid - Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Minister van Verkeer en Waterstaat - Tweede Kamer Vergaderjaar 1990-1991 21 896 nrs.1-2 - 15 november 1990 - SDU Den Haag
2. Meerjarenvisie Landbouwkundig Onderzoek 1991-1994 Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek Wageningen/Den Haag 1990
3. Structuurnota Landbouw - Beleidsvoornemen - Minister van Landbouw en Visserij - 18 mei 1989 - SDU Den Haag
Structuurnota Landbouw - Regeringsbeslissing - Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Tweede Kamer Vergaderjaar 1989-1990 21 148 nrs. 2-3 - 3 juli 1990 - SDU Den Haag
4. Natuurbeleidsplan - Beleidsvoornemen - Minister van Landbouw en Visserij - 18 mei 1989 - SDU Den Haag
Natuurbeleidsplan - Regeringsbeslissing - Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Tweede Kamer Vergaderjaar 1989-1990 21 149 nrs.2-3 - 11 juni 1990 - SDU Den Haag
5. Natuurbeleidsplan - Overzicht van de resultaten advisering en bestuurlijk overleg - Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Tweede Kamer Vergaderjaar 1989-1990 21 149 nr.4 - 11 juni 1990 - SDU Den Haag
6. Structuurnota Landbouw - Overzicht van de resultaten advisering en bestuurlijk overleg - Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Tweede Kamer Vergaderjaar 1989-1990 21 148 nr.4 - 3 juli 1990 - SDU Den Haag
7. Toonen, dr. Th.A.J., "Monocentrisme, polycentrisme en de economie van het openbaar bestuur. Het werk van Vincent Ostrom", in: Prof.dr. A.F.A. Korsten, dr. Th.A.J. Toonen (red), "Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's", H.E. Stenfert Kroese B.V., Leiden/ Antwerpen, 1988, p.114.
8. Toonen, dr. Th.A.J., "Monocentrisme, polycentrisme en de economie van het openbaar bestuur. Het werk van Vincent Ostrom", in: Prof.dr. A.F.A. Korsten, dr. Th.A.J. Toonen (red), "Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's", H.E. Stenfert Kroese B.V., Leiden/ Antwerpen, 1988, p.121,122.
9. Schaap, Linze en Mark van Twist, "Functioneel bestuur heeft toekomst in nieuw Europa", in: "Management", nr.2, 1991, supplement bij "Binnenlands Bestuur", nr.13, 1991, p.26-28.
10. Toonen, dr. Th.A.J., "Monocentrisme, polycentrisme en de economie van het openbaar bestuur. Het werk van Vincent Ostrom", in: Prof.dr. A.F.A. Korsten, dr. Th.A.J. Toonen (red), "Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's", H.E. Stenfert Kroese B.V., Leiden/ Antwerpen, 1988, p.108.

11. Overgenomen uit: Lammers, C.J., "Organisaties vergelijkenderwijs", Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht/ Antwerpen, 1984, p.188-193.
12. Termeer, C.J.A.M. en M.J.W. van Twist, "De configuratiebenadering: Een proces-theorie voor sturingsvraagstukken", in: *Beleid & Maatschappij*, 1991/4, p.191.
13. Crozier, Michel en Erhard Friedberg, "L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective", Le Seuil, 1977.
14. Godfroij, prof.dr. A.J.A., "Van bureaucratie naar open interactie. Het werk van Michiel Crozier", in: Prof.dr. A.F.A. Korsten, dr. Th.A.J. Toonen (red), "Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's", H.E. Stenfert Kroese B.V., Leiden/ Antwerpen, 1988, p.207-228.
15. Crozier, Michel, "La société bloquée", Le Seuil, 1970.
16. Meijssen, L.V.M. Incrementalisme in het relatienotabeleid: van openstelling tot globale plaatsaanduiding. In: *Tijdschrift voor sociaal wetenschappelijk onderzoek van de landbouw* Jaargang 5 (1990) nummer 4 pag. 328-349.
17. Glasbergen P., Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven. In: Percy B. Lehning en J.B.D. Simons (red.) *Handboek beleidswetenschap*, Meppel 1987 pag. 80.
18. Maarse, J.A.M. ,De uitvoering van overheidsbeleid. In: A.Hoogerwerf (red.) *Overheidsbeleid* Alphen aan den Rijn 1982 pag. 142-144.
19. Braybrooke, D. en C.E. Lindblom, *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*. Second printing. New York, London 1967 pag. 83-106.
20. Lindblom E., "Democracy and market system", Norwegian University Press, Oslo, 1988.
21. Vonhoff, H.J.L., "Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen", Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980.
22. Om schone zakelijkheid - Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland - Verslag aan het Landbouwschap van de adviescommissie perspectieven voor de agrarische sector in Nederland (Commissie van der Stee) - Landbouwschap Den Haag - oktober 1989.
23. Bethe, F.H. Regionale grondbalansen; een verkenning van de behoefte aan en de beschikbaarheid van cultuurgrond. Den Haag, Landbouw-Economische Instituut, Publikatie 2.193, 1991.
24. Kuiper, ir.R.. Grondbeleid en ecologische hoofdstructuur - aanbevelingen voor een samenhangend pakket van instrumenten voor uitvoering van het Natuurbeleidsplan, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 96 pp., april 1990.

25. Gabor J.D., Agrarische Grondmarkt en natuurbeleid, in: ROM nr. 4 april 1991.
26. Grondverwerving ten behoeve van het Natuurbeleidsplan, de Randstadgroenstructuur en ROM-gebieden, Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Tweede Kamer Vergaderjaar 1990-1991 22 174 nr.1 - 27 juni 1991.
27. Schendelen, van M.P.C.M., Taal en lobby, in: Intermediair 11 oktober 1991 pg.9
28. Congresverslag Ruimte, water, milieu: relaties in planning en beleid, Wageningen 16 november 1989, Wageningse Ruimtelijke studies 4a/4b, 1990
29. Gebiedsgericht beleid, Capita Selecta 1991, Permanente Contactgroep Ruimtelijke Organisatie van de Landbouwuniversiteit Wageningen, 1991.
30. Onderzoeksproject Landinrichting en Landschapsbouw (LILA), Theorierapport, Rapport nr. 160, Staring Centrum Wageningen, 1991.
31. Hydrologische woordenlijst - Commissie Hydrologisch Onderzoek TNO
32. Termeer, C.J.A.M. en M.J.W. van Twist, "De configuratiebenadering: Een proces-theorie voor sturingsvraagstukken", in: Beleid & Maatschappij, 1991/4, p.191.
33. Hoogerwerf, Vanaf de top gezien, 1986
34. Herweijer, M., G.J.A.Hummels en C.W.W. van Lohuizen, Evaluatie van indicatieve plannen: begrippen en handleiding, Studierapport RPD, Den Haag, 1990.

Zie ook: Herweijer, M., G.J.A.Hummels en C.W.W. van Lohuizen, Evaluatie van ruimtelijk beleid, Beleidsanalyse '90-1, pagina 5-16.
Herweijer, M., G.J.A.Hummels en C.W.W. van Lohuizen, Is evaluatie van een nota R.O. mogelijk? , S en V, pagina 44-46, februari 1991.
35. GIALG-rapport, Globale Informatie Architectuur voor het Landelijk Gebied, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, februari 1989.

Knelpunten Informatievoorziening Landelijk Gebied, Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, oktober 1989.

Aanpak ruimtelijke informatievoorziening, Rapportage Kerngroep Vastgoed Informatie, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, maart 1991
met als bijlagen de rapportages van drie vooronderzoeken:
- Vooronderzoek Gouden Gids gegevensbestanden
- Vooronderzoek digitaal topografisch basisbestand
- Vooronderzoek bestuurlijk-ruimtelijke informatie
36. Joustra, mr. T.H.J., Ministerie op weg naar 2000, Met name Magazine, Nummer 2 oktober 1991 pag. 2

37. Joustra, mr. T.H.J. - tijdens een gastcollege voor de Landbouwwuniversiteit Wageningen - voorjaar 1991.
38. Tjeenk Willink, H.D., Beeldvorming of beleid?, Inleiding directeurendag van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gehouden op 12 december 1990.
39. Pont. H.A.P.M., Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in: Met Name Weekblad, Nummer 15, 9 oktober 1991.