

Bestuurlijke trends en het natuurbeleid



Onder redactie van W. Kuindersma

Bestuurlijke trends en het natuurbeleid

W. Kuindersma Alterra

T.A. Selnes LEI

J.D. Liefverink Katholieke Universiteit Nijmegen

J.P.M. van Tatenhove Universiteit van Amsterdam

M.A. Hajer Universiteit van Amsterdam

W.W. Buunk Alterra / Universiteit Utrecht

C.M. Volker Alterra

M. Pleijte Alterra

Planbureaustudies nr. 3, november 2002

Natuurplanbureau – vestiging Wageningen

De reeks 'Planbureaustudies' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau-producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd.

Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal

Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

*ISBN 90-807205-3-4
ISSN 1570-7245*

Planbureaustudies is een uitgave van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen onderdeel van Stichting DLO
Postbus 47
6700 AA Wageningen
t 0317 47 78 45
f 0317 42 49 88
info@npb-wageningen.nl
www.natuurplanbureau.nl

Redactie
Geert van Duinhoven
Vormgeving
Grafisch Atelier Wageningen
Druk
Drukkerij Modern Bennekom

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door Dr. Dave Huitema, Instituut voor Milieuvraagstukken, VU Amsterdam en Prof. dr. Pieter Leroy, KU Nijmegen, Vakgroep Milieu en Beleid

© 2002

Alterra

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel. (0317) 47 47 00
Fax (0317) 41 90 00
wiebren.kuindersma@wur.nl

LEI

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag
Tel. (070) 335 83 30
Fax (070) 361 56 24
trond.selnes@wur.nl

Universiteit Utrecht

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Postbus 80115, 3508 TC Utrecht
Tel. (030) 253 2044
Fax (030) 254 0604
w.buunk@geog.uu.nl

Katholieke Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen
Postbus 9102, 6500 HC Nijmegen
Tel. (024) 361 61 61
Fax (024) 356 46 06
D.Liefferink@nsm.kun.nl

Universiteit van Amsterdam

Afdeling Politicologie
Oudezijds Achterburgwal 237, 1012 DL
Amsterdam
Tel (020) 525 21 69
Fax (020) 525 20 86
vantatenhove@pscw.uva.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Bestuurlijke trends	7
1.4 Leeswijzer	10
2 Natuurbeleid en bestuurlijke ontwikkelingen: de piramide voorbij?	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Bestuurskundige context: van piramide naar archipel	14
2.3 Van hiërarchisch naar interactief	16
2.4 Van sectoraal naar integraal	21
2.5 Van generiek naar gebiedsspecifiek	27
2.6 Slotreflectie op de gevolgen voor natuurbeheer en natuurbeleid	33
3 The dynamics of European nature policy	39
3.1 Introduction	39
3.2 Nature conservation and key trends in European public policy	40
3.3 The European Union in 2030	47
3.4 European nature policy in 2030: an exploration	52
3.5 Conclusions	60
3a De dynamiek van het natuurbeleid in de Europese Unie: 'front stage' en 'back stage' in 2030	64
4 Subsidiariteit in natuurbeleid	67
4.1 Inleiding	67
4.2 Van particulier initiatief en wetgeving naar planmatige aanpak	68
4.3 Subsidiariteit in natuurbeleid	74
4.4 Afwegingsmechanismen in natuurbeleid	77
4.5 Afwegingsmechanismen in de praktijk	82
4.6 Besluit	92

5	Het groene geweten van Nederland: institutioneel draagvlak voor natuur	97
5.1	Natuur in de samenleving	97
5.2	Maatschappelijke organisaties als vertegenwoordigers van de maatschappij	97
5.3	Conclusies	110
6	Maatschappelijke organisaties: 'natuurlijke' bondgenoten voor natuur(beleid)	113
6.1	Inleiding	113
6.2	Circuits van besluitvorming	114
6.3	Het parlementaire circuit van besluitvorming en het barrièremodel	119
6.4	Interactieve circuit van besluitvorming	127
6.5	Juridisch circuit van besluitvorming	130
6.6	Zelforganiserend circuit van besluitvorming	130
6.7	Samenhang circuits van besluitvorming	131
6.8	Conclusies	132
7	De toekomst van nationaal natuurbeleid in een veranderend bestuurlijk landschap	137
7.1	Inleiding	137
7.2	Multi-actor governance en consequenties voor beleid	137
7.3	Europeanisering en het natuurbeleid	139
7.4	De rol van de regio	141
7.5	Mogelijke gevolgen van trends op natuurbeleid	142
7.6	Conclusies en uitdagingen	147
7.7	Reflectie	149
	Literatuur	153

In de zomer van 2002 is de Tweede Nationale Natuurverkenning (NVK2) verschenen. In deze verkenning staan mogelijke maatschappelijke ontwikkelingen met verwachte effecten op natuur en landschap beschreven voor de komende dertig jaar. De NVK2 is uitgebracht om de instanties, die betrokken zijn bij de ontwikkeling en het beheer van natuur en landschap, te informeren over de perspectieven op realisatie van de lange termijndoelen van het natuurbeleid. Deze Planbureaustudie bevat essays over *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid* die voor het NVK2-project zijn opgesteld. Wiebren Kuindersma heeft de bundel samengesteld en leidt deze in en sluit de bundel af met een algemene eindbeschouwing. Het algemene thema is bestuurlijke trends van heden tot 2030 en de gevolgen daarvan voor het natuurbeleid. Elk van de essays gaat in op aspecten die met dit thema te maken hebben, maar staat verder op zichzelf. De onderwerpen variëren van “Het publiek en institutioneel draagvlak voor natuur”, via “Trends in bestuur en beleid, “Europeanisering van het natuurbeleid” tot “Afwegingsmechanismen op verschillende bestuurlijk niveaus”.

In de slotbeschouwing zijn de belangrijkste bestuurlijke trends uit de essays gedestilleerd en zijn enkele mogelijke toekomsten geschetst en handreikingen geformuleerd voor het natuurbeleid. Met deze Planbureaustudie geeft het Natuurplanbureau inzicht in de achtergronden van de Tweede Nationale Natuurverkenning en doet tevens recht aan de bijdragen van de vele onderzoekers die bij het project betrokken zijn geweest.

Dr. L.C. Braat
Hoofd Natuurplanbureau



Multi-actor governance houdt in dat besluitvorming over publieke zaken steeds meer plaatsvindt door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het impliceert niet alleen een andere manier van sturen vanuit de overheid, maar ook dat de vervlechting tussen overheid, civil society en de markt toeneemt. | Foto: Hans Dijkstra.

1 Inleiding

W. Kuindersma

1.1 Aanleiding

Dit boek gaat over bestuurlijke trends en ligt mede ten grondslag aan de Natuurverkenning 2002 (RIVM, 2002). In deze vierjaarlijkse rapportage van het Natuurplanbureau is een verkenning gemaakt van de toekomst van natuur en landschap tot 2030.

Thematische trendverkenningen vormden een belangrijk onderdeel van de Natuurverkenning 2002. Eén van de thematische trendverkenningen die in dat kader zijn uitgevoerd, gaat over het thema besturen. De vraagstelling voor deze thematische verkenningen was: *'Welke maatschappelijke ontwikkelingen zullen de komende dertig jaar een belangrijk stempel drukken op de toestand van natuur en landschap in Nederland?'*¹. In deze Planbureaustudie staat de zelfstandige betekenis van de trendverkenning 'Besturen' centraal. Deze bundel is nadrukkelijk ook op zichzelf leesbaar voor onderzoekers en beleidsambtenaren, die zijn geïnteresseerd in de bestuurlijke processen rond natuur en groene ruimte.

Dit boek heeft een duidelijke thematiek, namelijk bestuurlijk-maatschappelijke trends en hun gevolgen voor het natuurbeleid. De gemeenschappelijke thematiek en de vraagstelling worden in dit inleidende hoofdstuk geschetst. Daarna volgen vijf hoofdstukken waarin verschillende auteurs deze algemene thematiek vanuit verschillende invalshoeken belichten. Tenslotte is een concluderend hoofdstuk toegevoegd dat geen complete samenvatting beoogt te zijn van alle

bijdragen, maar meer een rode lijn destilleert uit de verschillende losse bijdragen. Eenheid en verscheidenheid dus, waarbij de verschillende hoofdstukken ook als op zichzelf staande stukken zijn te lezen.

1.2 Probleemstelling

Het eerste doel van deze bundel is het leveren van een bijdrage aan de Natuurverkenning 2 door het in beeld brengen van de relevante bestuurlijke trends die de komende dertig jaar een stempel kunnen gaan drukken op de toestand van natuur en landschap in Nederland. De tweede doelstelling is om vanuit deze bestuurlijke trends enkele handreikingen te geven aan beleidsmakers om de doeltreffendheid van het natuur- en landschapsbeleid in Nederland te verbeteren. We zouden daarvoor een inventarisatie kunnen maken van de bestuurlijke trends. Daar hebben we echter niet voor gekozen. We hebben op voorhand de algemene bestuurlijke en maatschappelijke trends 'multi-actor governance', 'regionalisering' en 'europeanisering' geselecteerd. Al deze trends hebben iets te maken met de algemene ontwikkeling van government naar governance, die in verschillende wetenschappelijke publicaties is gesignaleerd. Dit houdt in dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natiestaat en verschuift naar interacties tussen staat, civil society en bedrijfsleven.

1 Het was de bedoeling dat de resultaten van de drie themaverkenningen ('Besturen', 'Wonen' en 'Landbouw') niet alleen voor een deel terug zouden komen als elementen in de scenario's, maar ook een op zich zelfstaand onderdeel zouden vormen van de Natuurverkenning. In een ander achtergrond-document is de verantwoording van de totstandkoming van deze scenario's neergelegd (Luttik e.a., 2002). In dat rapport zijn ook de bijdragen aangestipt vanuit de trendverkenning 'Besturen' die in de scenario's zijn gebruikt.

De auteurs is gevraagd om per geselecteerde trend een essay te schrijven met daarin aandacht voor de beantwoording van de volgende vragen:

1. Hoe is de gesignaleerde trend te typeren (oorzaken, subtrends, tegenbewegingen etc.)?
2. Wat zijn de mogelijke gevolgen van de trend voor het toekomstige natuur- en landschapsbeleid in Nederland?
3. Welke handreikingen zijn vanuit deze trend te geven voor de vormgeving van het natuur- en landschapsbeleid in de nabije toekomst?

Bij de uitwerking van deze vragen is de auteurs meegegeven dat de focus van de trends in principe in 2030 ligt. Dat is immers de termijn waarop de Natuurverkenning zich richt.

Uiteindelijk zijn er vijf essays (hoofdstukken 2 t/m 6) geschreven. Daarvan zijn er twee oorspronkelijk geschreven met een iets andere focus (hoofdstukken 5 en 6). Ze richten zich meer op maatschappelijke trends in de samenleving ten aanzien van natuur. Bovendien is bij deze bijdragen niet zozeer de vraag gesteld om een inschatting te geven van de ontwikkeling van de trend tot 2030 en handreikingen te geven voor toekomstig beleid. Deze hoofdstukken zijn namelijk geschreven in het kader van de toestandsbeschrijving van de Natuurverkenning (RIVM e.a., 2002). De vraagstelling bevatte dus slechts het in beeld brengen van de vooraf gesignaleerde trend (vraag 1). De reden dat deze bijdragen toch zijn opgenomen in deze bundel is dat ze qua thematiek heel goed aansluiten bij de genoemde bestuurlijke trends.

Overigens zijn er door de onderlinge samenhang tussen deze verschillende trends en de vrijheid die aan de auteurs is gelaten, wel enige overlap ontstaan tussen de verschillende hoofdstukken. Zo wordt in het hoofdstuk over multi-actor gover-

nance (hoofdstuk 2) ook aandacht besteed aan ontwikkelingen rond regionalisering, die wellicht weer te maken hebben met multilevel governance. Voordeel van deze overlap is dat er op verschillende manieren naar dezelfde problematiek is gekeken.

Verder is meegegeven aan de auteurs dat het de bedoeling is om een kwalitatieve beschouwing te schrijven. We hebben dat met de term essay aangeduid. Deze kwalitatieve benadering is een tegenhanger van de bij voorgaande milieu- en natuurverkenningen bekende analyses van kwantitatieve trends (bijvoorbeeld de CO²-uitstoot of de biodiversiteit in Nederland). Er is voor een kwalitatieve benadering gekozen, omdat het onderwerp 'Bestuurlijke trends' en de tijdsperiode van de verkenning zo uitgebreid zijn, dat er nauwelijks zinvolle kwantitatieve trends zijn te destilleren. Bovendien lag het, door het sterk verkennende karakter van de opdracht, voor de hand om te kiezen voor een kwalitatieve benadering. Het voordeel van een dergelijke benadering is dat het een rijke oogst aan ideeën en visies oplevert en dat daaruit ook gemakkelijker aanbevelingen en handreikingen voor het toekomstige natuur- en landschapsbeleid zijn af te leiden. Een nadeel bleek echter wel dat het moeilijk was om de kwalitatieve uitkomsten uit deze studie aan te laten sluiten bij de meer kwantitatieve in- steek van de ecologische en ruimtelijke modellen, die gebruikt zijn bij het uitwerken van de scenario's en de effecten daarvan in de Natuurverkenning 2 (RIVM e.a., 2002). Hier ga ik in het laatste hoofdstuk nog verder op in. Bij het schrijven van de hoofdstukken gold nadrukkelijk de beperking dat de gesignaleerde trends onderbouwd moesten zijn. Trends moesten dus niet zomaar uit de lucht zijn gegrepen,

maar gestoeld zijn op bestaande wetenschappelijke inzichten en een degelijke argumentatie. De auteurs zijn dan ook geselecteerd op ervaring en kennis van de gestelde problematiek. Bij het schrijven van de hoofdstukken hebben de auteurs gebruik gemaakt van bestaande inzichten, wetenschappelijke literatuur en in een aantal hoofdstukken ook van interviews.

In de precieze vormgeving en invulling van elk hoofdstuk is vervolgens veel vrijheid gelaten aan de auteurs. Dat betekent dat elk hoofdstuk een eigen opbouw heeft en meer of minder aandacht schenkt aan de verschillende onderdelen van de vraagstelling. De uiteindelijke diversiteit is dus groot. Dat heeft als voordeel dat elk hoofdstuk op zichzelf staat en ook goed op zichzelf leesbaar is. Nadeel is wellicht dat de lezer soms de rode lijn van het boek kwijt kan raken en het ook lastig is om algemene conclusies te trekken uit de verschillende bijdragen. Toch is hiertoe een poging gedaan in het laatste hoofdstuk.

1.3 Bestuurlijke trends

Bestuurlijke trends zijn ontwikkelingen in de manier waarop de samenleving wordt aangestuurd. De nadruk ligt bij de beschrijving van bestuurlijke trends in het algemeen vaak op de rol van het openbaar bestuur of de overheid. In deze studie gaan we echter ook in op de verhoudingen van de overheid met de andere sturende krachten die invloed hebben op natuur, namelijk de markt en de civil society. Civil society omschrijven we in deze studie als: *'die delen van de samenleving buiten openbaar bestuur en markt die direct of indirect relevant zijn voor bestuurlijk-politieke processen'* (Dubbink, 1999: 195) Bestuurlijke trends zijn niet los te zien van de markt en de civil society. In zekere zin zijn bestuurlijke trends

de weerspiegeling van maatschappelijke trends. Waar de maatschappij verandert, verandert het bestuur mee.

Bij het selecteren van bestuurlijke trends zou je uit kunnen gaan van bestuurlijke trends in het natuurbeleid, zoals de veranderde nadruk in het natuurbeleid op natuur voor mensen. Dat hebben we in deze studie niet gedaan. De reden hiervoor is dat we denken dat algemene bestuurlijke trends op lange termijn belangrijker zullen zijn voor het natuurbeleid in 2030, dan specifieke trends in het natuurbeleid. Zo is de algemene trend naar decentralisatie van beleid uit de jaren tachtig en begin jaren negentig ook niet aan het natuurbeleid voorbij gegaan. Wel blijkt deze decentralisatie anders te zijn uitgevallen dan op andere beleidsterreinen. Dit duidt erop dat de specifieke cultuur en structuur van het natuurbeleid uiteindelijk wel enige invloed hebben op de manier waarop de grote bestuurlijke trends uiteindelijk vertaald worden.

Van Tatenhove e.a. (2000) en Leroy e.a. (2001) geven ook aan dat maatschappelijke transformatieprocessen veranderingen in het politieke domein veroorzaken. Zij duiden deze ontwikkeling aan met de term politieke modernisering. De maatschappelijke transformatieprocessen waar zij op duiden zijn globalisering ofwel transnationalisering en individualisering.

Het uitgangspunt van deze studie is dat deze transformatieprocessen optreden en leiden tot een trend die aangeduid wordt als een verschuiving van government naar governance. Government duidt op de situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. Governance is *'een op samenwerking gerichte stijl van regeren, waarin*

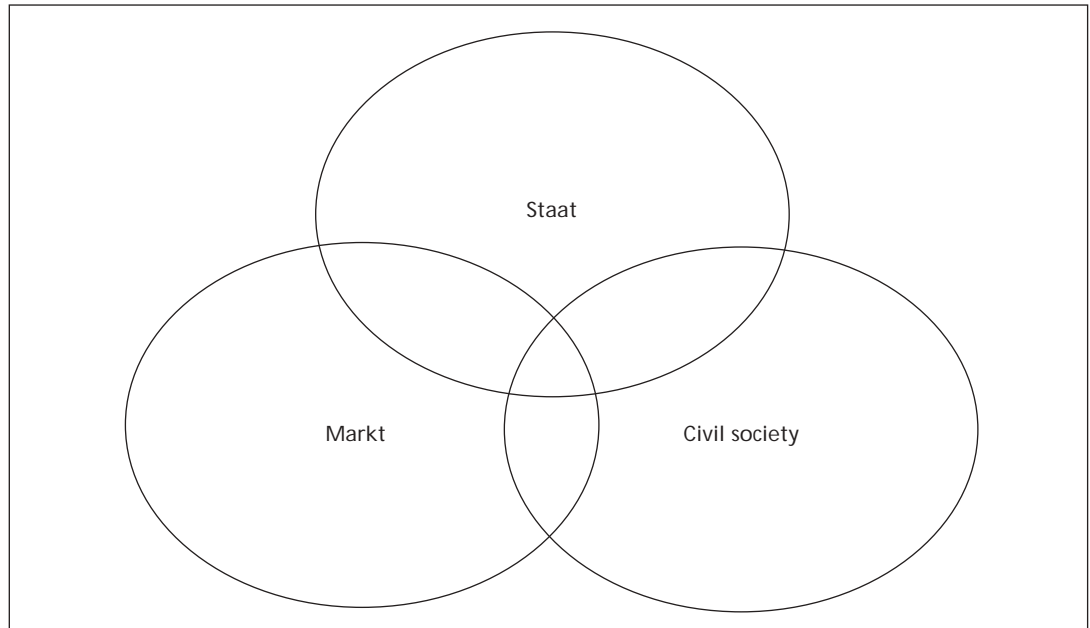
Waar de maatschappij verandert, verandert het bestuur mee

overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken' (Van der Zouwen en Tatenhove, 2002: 24).

Deze trend is onder te verdelen in twee aspecten: multi-actor governance en multilevel governance. Multi-actor governance houdt in dat besluitvorming over publieke zaken steeds meer plaatsvindt door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het impliceert niet alleen een andere manier van sturen vanuit de overheid, maar ook dat de vervlechting tussen overheid, civil society en de markt (of het bedrijfsleven) toeneemt. Of zoals Pestman en Van Tatenhove (1998: 256) het zeggen: *'In hedendaagse samenlevingen kunnen de subsystemen markt, staat en civil society niet meer als gescheiden werelden worden beschouwd, met eigen*

logica's (concurrentie, hiërarchische controle en solidariteit), maar is er sprake van een wederzijds doordringen van deze subsystemen' (zie ook: Giddens, 1990 en Kunneman, 1996).

In deze veranderende context is het voor een rijksoverheid steeds moeilijker om ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Die rijksoverheid is immers voor het slagen van het beleid steeds afhankelijker van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Zeker is dit het geval als er veel discussie is over de aard van de problemen en de gewenste oplossingen. Het natuur- en landschapsbeleid valt in deze categorie. Tal van natuurbeelden en idealen bestaan immers naast elkaar en concurreren met elkaar, net zoals natuurdoelen soms concurreren met andere maatschappelijke doelen zoals woningbouw, mobiliteit en economische groei.



Figuur 1: Toenemende vervlechting tussen staat, civil society en markt

Multilevel governance legt de nadruk op het feit dat besluitvorming ook steeds meer op verschillende niveaus plaatsvindt. Het feit dat de inter-ferentie tussen staat, civil society en bedrijfsleven op al deze niveaus een rol speelt, verhoogt dus in feite het multi-actor karakter van besluitvorming. Het is belangrijk om multilevel *governance* niet alleen op te vatten als multilevel *government* en dus vooral naar de verschillende bestuurslagen op overheidsniveau te kijken, zoals gemeenten, provincies, nationale overheid, Europese Unie, Verenigde Naties. Deze organen spelen natuurlijk wel een belangrijke rol, maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen op verschillende niveaus actief zijn: multilevel *governance*.

Multilevel governance bevat ook de constatering dat de wisselwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus toeneemt. Dat betekent dus dat het niet alleen gaat om het verschuiven van bevoegdheden van de nationale staat naar de EU of naar regionale overheden, maar dat beleid steeds meer om de betrokkenheid van al deze bestuurslagen vraagt. Verder betekent het dat elk van de bestuurslagen eigen regels hanteert en een eigen probleemdefinitie inbrengt in het besluitvormingsproces. Dat betekent dus dat 'lagere' overheden niet automatisch het beleid van 'hogere' overheden uitvoeren en dat 'hogere' overheden ook inbreng kunnen verwachten van 'lagere' overheden bij besluitvorming die hen aangaat. Ook impliceert de term multilevel governance (zeker als deze als trend wordt gezien) een verschuiving (of wellicht 'uitsmering') van beleidsdiscussies van het nationale niveau naar regionale, Europese of zelfs mondiale niveaus. Dat kan een bewuste ontwikkeling zijn vanuit de nationale overheid (zoals decentralisa-

tie), maar kan ook het effect zijn van ontwikkelingen op deze niveaus zelf, die bevoegdheden naar zich toetrekken.

Overigens is het begrip governance eventueel nog verder uit te breiden met het begrip multisector governance (Bressers en Kuks, 2001). Multisector governance verwijst naar de ontwikkeling dat ook binnen de bestuurlijke niveaus en binnen de invloedssferen van staat, civil society en bedrijfsleven er verschillende inhoudelijke sectoren zijn die steeds meer met elkaar vervlochten raken. Het kan wijzen op de ontwikkeling dat natuur als sector steeds meer verweven raakt met bijvoorbeeld woningbouw of landbouw. Dit is ook te lezen in de natuurnota 'Natuur voor mensen (LNV, 2000) waarin veelvuldig een beroep wordt gedaan op sectoren als verkeer, woningbouw, landbouw om natuurdoelen te realiseren. Een ander voorbeeld is het feit dat natuurorganisaties (als Natuurmonumenten) gaan meepraten over de natuurlijke invulling van stedelijke gebieden of het feit dat een organisatie als de ANWB een politieke lobby voor meer natuur gaat steunen (Nederland Natuurlijk).

De keuze om het in de essays te hebben over het natuurbeleid is vanzelfsprekend gezien de opdracht een bijdrage te leveren aan de Natuurverkenning 2. Daarbij komt dat het natuurbeleid sowieso een aantal algemene bestuurlijk-maatschappelijke trends goed illustreert. Zo is er tegelijkertijd sprake van een decentralisatie in het nationale natuurbeleid en een steeds grotere Europese bemoeienis met het nationale beleid. Ook zijn er actieve maatschappelijke organisaties (met soms wel honderdduizenden leden) die mede vormgeven aan de uitvoering van het natuurbeleid en de totstandkoming van dat

Multilevel governance bevat ook de constatering dat de wisselwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus toeneemt

beleid ook proberen te beïnvloeden. Tevens is het nationale natuurbeleid steeds offensiever geworden: van natuur beschermen, naar natuur creëren door het omvormen van landbouwgronden naar natuur. Om dit te realiseren wordt steeds meer geëxperimenteerd met nieuwe vormen van beleidsvorming en beleidsuitvoering zoals interactief werken en gebiedsgericht beleid. Verder is de realisatie van het natuurbeleid ook steeds meer afhankelijk van de integratie met andere beleidsdoelstellingen zoals woningbouw, landbouw en infrastructuur. Al met al dus een zeer interessant beleidsveld, ook voor de lezers die niet zozeer in het natuurbeleid, als wel in algemene bestuurlijke ontwikkeling zijn geïnteresseerd. In deze bundel verkennen we de trend van 'government naar governance' en de mogelijke gevolgen ervan voor het natuurbeleid in Nederland. Hierbij zullen multi-actor governance, multilevel governance en ook het multisectorale karakter van governance in de verschillende essays aan de orde komen. In de eindbeschouwing zullen we hieruit enkele algemene conclusies en handreikingen voor het beleid proberen te destilleren. Verder geven we in de eindbeschouwing een korte reflectie op de uitgangspunten van deze studie die in dit eerste hoofdstuk zijn geformuleerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 *'Natuurbeleid en bestuurlijke ontwikkelingen'* gaan Trond Selnes en Wiebren Kuindersma in op trends in bestuur en beleid. Centraal staat de trend die in de literatuur wordt aangeduid als 'multi-actor governance'. Deze trend houdt in dat besluitvorming over publieke zaken steeds meer plaatsvindt door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven dat de staat, het be-

drijfsleven en de civil society steeds meer met elkaar vervlochten raken. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de rijksoverheid en gaan de auteurs in op beleidsontwikkelingen als gebiedsgericht beleid, interactief beleid en integraal beleid. Tenslotte kijken ze naar de (mogelijke) gevolgen van deze ontwikkelingen op het natuurbeleid. Hoofdstuk 3 *'The dynamics of European nature policy: the intermingling of front stage and back stage in 2030'* is geschreven door Duncan Liefverink, Jan van Tatenhove en Maarten Hajer. In dit hoofdstuk staat de 'multilevel governance' centraal. Dit is de ontwikkeling dat overheid, bedrijfsleven en civil society steeds meer op verschillende niveaus vervlochten raken. De auteurs schetsen een aantal algemene scenario's voor Europese ontwikkelingen en schetsen de mogelijke gevolgen voor het toekomstig natuurbeleid in Nederland.

Hoofdstuk 4 *'Subsidiariteit in Natuurbeleid - Een Verkenning van Ruimtelijke Afwegingen over Natuurwaarden onder invloed van Decentralisatie en Internationalisatie'* is geschreven door Willem Buunk². Deze bijdrage legt de nadruk op de inhoudelijke afweging in het natuurbeleid. Uiteindelijk staat in dit essay niet zozeer een trend centraal, maar veel meer de interferentie van verschillende ideeën over hoe natuur beschermd moet worden (afwegingsmechanismen) en de interactie tussen de verschillende bestuurlijke niveaus.

In hoofdstuk 5 *'Het geweten van de samenleving'* gaat Cees Volker in op het publiek en institutioneel draagvlak voor natuur. Centraal staat de ontwikkeling van het draagvlak voor natuur en landschap in Nederland. Hierbij gaat het vooral om de institutionalisering van de maatschappelijke organisaties in het milieu en natuurbied.

² Deze bijdrage is geschreven binnen het Onderzoeksprogramma Kwaliteit Leefomgeving.

In hoofdstuk 6 gaat Marcel Pleijte in op de manier waarop deze organisaties deelnemen aan besluitvormingsprocessen over natuur. Daarbij wordt speciale aandacht geschonken aan coalities die ontstaan tussen maatschappelijke organisaties. In feite behandelt dit essay een aspect van de trend naar multi-actor governance, namelijk de ontwikkeling dat vanuit de samenleving organisaties zich steeds meer in het politieke veld van besluitvorming begeven. Interessant daarbij is dat maatschappelijke organisaties steeds meer over de grens van hun sector kijken. Hierdoor ontstaan soms verrassende coalities.

In het laatste hoofdstuk volgt een slotbeschouwing. Hierin probeer ik om de belangrijkste bestuurlijke trends uit de essays te destilleren en enkele mogelijke toekomst te schetsen voor het natuurbeleid. Uitgangspunt zijn daarbij de algemene trends naar 'multi-actor governance' en 'multilevel governance' (decentralisatie en internationalisering). Vervolgens worden enkele handreikingen gegeven voor het huidige nationale natuurbeleid.



Massale individualisering en massa-individualisering: gestolde institutionele verhoudingen en handelingsperspectieven zijn afgebroken. Tegelijkertijd 'kiezen' we massaal dezelfde merkwaren. Tezamen leiden deze twee aspecten van individualisering tot een nieuwe kijk op de wisselwerking tussen maatschappij en overheid. | *Foto: Lex Broere.*

2 Natuurbeleid en bestuurlijke ontwikkelingen: de piramide voorbij?

T.A. Selnes en W. Kuindersma

2.1 Inleiding

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

2.1.1 Een decennium met natuurbeleid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Bestuurskundige context: van piramide naar archipel

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

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

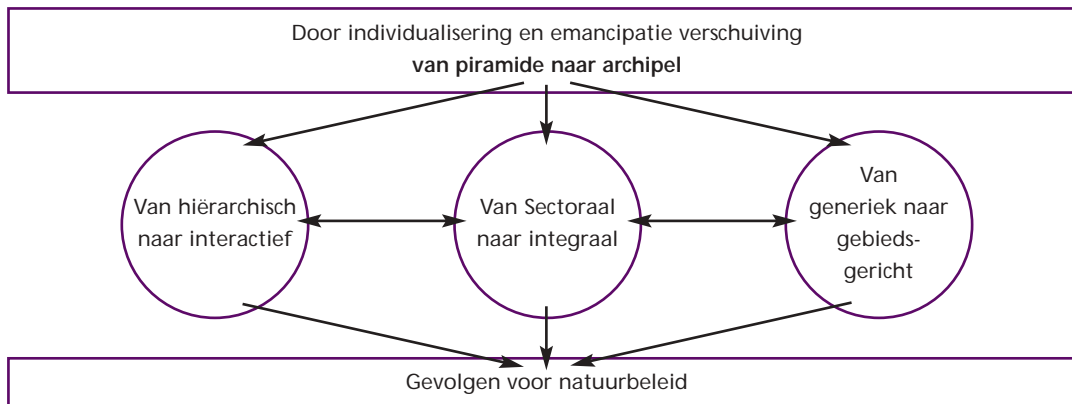
Deze sturing past echter niet meer in de huidige maatschappij. Volgens Frissen (1998:30) zijn vele trends en nieuwe ideeën over sturing en beleidsverandering te zien als amendementen op de bureaucratie. In maatschappelijk perspectief zijn het uitingen van individualiserings- en emancipa-

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

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

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

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



Figuur 2 Van piramide naar archipel

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

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

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

2.3 Van hiërarchisch naar interactief

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

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

Bouwsteen: van eenzijdige naar meerzijdige sturingsinstrumenten

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

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

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

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

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

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

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

Bouwsteen: Van gesloten naar open planprocessen

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

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

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

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

vorming actoren moeten stimuleren om aan natuurontwikkeling te doen.

Bouwsteen: van bureaucratische organisaties naar lerende organisaties

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

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

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

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

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

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

Bouwsteen: Van instrumenteel naar institutioneel denken en doen

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

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



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

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

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

2.4 Van sectoraal naar integraal

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

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

Bouwsteen: Van diffuse kokers naar transparante vaten

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

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

Problemen van een sector worden dus afgewenteld op een ander sector

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

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

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

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

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

Bouwsteen: Van bureaucratie naar infocratie

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

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

Infocratie en infocratiserings

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

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

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

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

Bouwsteen: van opleggende naar samenwerkende bestuurslagen

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

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

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

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

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

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

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

Bouwsteen: van afstemming tot samenwerking tussen de departementen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bouwsteen: Van integrerende plannen naar gebundelde ontwikkelingsinstrumenten

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

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

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

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

2.5 Van generiek naar gebiedsspecifiek

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

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

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

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

Bouwsteen: Van een traditionele naar een nieuwe regionalisering

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

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

herindeling gemeenten, Bestuurlijk Platform Groene Hart;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Procestechnieken
als communities of
practise zullen
goede tijden beleven*

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

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

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

Bouwsteen: Van de gestuurde regio naar de zelfsturende regio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bouwsteen: Van producerende actoren naar innoverende netwerken

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

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

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

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

Bouwsteen: Van regisserende sturing naar regisserende allianties

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

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

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

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

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

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

2.6 Slotreflectie op de gevolgen voor natuurbeheer en natuurbeleid

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

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

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

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

Van overwegend hiërarchisch naar selectieve interactie

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

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

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

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

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

Van verkokerd sectoraal naar regisserend integraal

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

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

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

Van generiek sturing naar gebiedsgerichte regie

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

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

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

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

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

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

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

Lijst gesprekspartners

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



De ontwikkeling van het EU-natuurbeleid wordt in de komende jaren in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de EU verder integreert tot een uniform, 'federaal' Europa, en de mate waarin de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten doorgang vindt. | Foto: Lex Broere.

3 The dynamics of European nature policy: the interplay of front stage and back stage by 2030

J.D. Liefferink, J.P.M. van Tatenhove and M.A. Hajer

3.1 Introduction

This essay discusses the dynamics of EU nature conservation policy in the context of political and institutional transformations within the European Union between now and 2030. Nature conservation is a dynamic field of politics. With reference to Goffman's distinction between 'front stage' and 'back stage', we try to capture the dynamics within the formal European institutions on the one hand and the dynamics in the seemingly mundane but highly diverse and interesting world of concrete policy-making practices on the other. Our focus here is the concrete world of everyday multi-level governance in nature conservation policy. As Goffman (1959) observes, social agents often maintain a spatial zoning between a front stage, where they carry out 'public' modes of conduct, and a 'back stage', where behaviour can be observed by the analyst, and where modes of conduct which are conventionally suppressed or overlooked in public come to the fore.

In terms of EU nature conservation policy and its institutionalisation, front-stage policy-making refers to the formal policy process of the European Union in its institutional setting. This includes the interrelations between the European institutions created by the EU treaties on the one hand and the national institutions on the other, in the formulation and implementation of politics.

In the case of nature conservation policy, front-stage politics emphasises the development of decision-making rules such as the 'co-decision' procedure or the way in which the formulation and evaluation of the Habitat and Birds Directives and the Framework Directive for Water Policy are handled in public. Backstage politics, on the other hand, is concerned with processes of policy and decision-making in the diversity of practices and policy arrangements as a result of the dynamics of a policy domain itself. Looking towards 2030, we argue that the formulation and implementation of nature conservation policy will increasingly be more than a matter of interactions between European, national and subnational (public) representatives that operate from fixed and well-understood roles. Civil society actors will play an increasing role in policy-making processes, and the appreciation of these newly emerging 'policy arrangements' might lead to a reassessment of what is 'good' multi-level governance. In particular, we call attention to the ongoing transnationalisation of nature conservation policy in the context of multi-level governance, which shows a development in which decision-making competencies are shared by various public and private actors at different levels. Analytically, this could be seen as the emergence of new political spaces and policy arrangements. The essay postulates that innovative modes of policy-making in nature conservation policy are developed against a background of an 'institutional void' that inhibits the appreciation of these new modes of policy-making.

Our focus here is the concrete world of everyday multi-level governance in nature conservation policy

Because these types of innovative policy arrangement co-exist with the traditional front-stage institutions, a continuous tension can be expected to exist between these circuits of power. This tension may express itself in the countervailing power of coalitions to change policy processes, the enabling and constraining effects of the rules of the game and the ‘clash’ between ‘old’ and ‘new’ policy discourses.

Obviously, front-stage politics, in the form of European treaties and agreed-upon institutional methods of decision-making, are important contexts for action. Yet political action backstage also calls for attention. After all, politics that takes place in the ‘shadow’ is easily discredited as ‘illegitimate’ and undemocratic. Our contribution, on the other hand, seeks to make a serious assessment of these practices, partly to enable the establishment of new institutional rules for occurrences out of the limelight. It discusses what types of innovative nature conservation policy arrangement have been institutionalised in these new political spaces, and the way they relate to the formal, institutionalised types of decision-making and implementation.

This essay explores the interplay between front-stage and backstage tendencies in EU nature conservation policy for the period up to 2030. Forecasting obviously remains a hazardous business. Mindful of the core question of this essay, the starting point of our analysis in Section 2 is an assessment of the diversity of contemporary EU nature conservation policy. Here we use two key concepts: (1) the shift from government to (multi-level) governance and (2) the Europeanisation of public policy. The ongoing develop-

ment of governance and the emergence of new political spaces is like an undercurrent of policy-making, challenging and influencing the institutional development of the European Union and the process of European integration. To grasp the dynamics between front-stage and backstage politics in the period leading up to 2030, we develop four (mainly front-stage) scenarios along two ‘axes’, describing the degree of integration on the one hand and the geographical size of the EU on the other (Section 3). These scenarios form the ‘theatrical setting’ of possible developments of the European Union and European policy. However, the institutional development alone – although important – is insufficient to explain the influence of the diversity of innovative policy arrangements on EU nature conservation policy. Therefore, Section 4 discusses the interplay between institutional developments in nature conservation policy and the emergence of new political spaces in the context of multi-level governance in this policy domain; the back stage of Europe.

3.2 Nature conservation and key trends in European public policy

As every speculation about the future inevitably has to start in the present, this section focuses on concepts and trends currently relevant to the making and implementation of EU nature conservation policy. These concepts and trends relate both to the specific domain of EU nature policy (Section 2.1) and to the broader political and institutional context in which this domain is embedded. In doing so, we will mix empirical observations and theoretical reflections on those observations. In particular, we will discuss the recent shift to a more open, deliberative

approach to public policy, often characterised as the shift from 'government' to 'governance' (Section 2.2). This is followed by an exploration of the specific form that new modes of governance may take in the context of the EU system, with its subtle balance of powers between the member states, the European institutions and various other actors from both market and civil society (Sections 2.3 and 2.4). The outcome of this analysis is then used as part of the input for the assessment of the possible future development of EU and national nature conservation policies in Sections 3 and 4.

3.2.1 Nature conservation in Europe: state of the art

With the introduction of the concept of Natura 2000, the European Union has broadened its policy scope with regard to nature conservation. Natura 2000 envisages the establishment of a network of conservation areas throughout the territory of the member states. A crucial element of the Natura 2000 concept is the protection of specific habitats, i.e., ecological communities of flora and fauna bound together by particular physical circumstances. Besides the importance of habitats, the Natura 2000 concept also emphasises the assessment of sites on the basis of bio-geographic regions, the need for core area and buffer zone protection and the problem of connecting these two to achieve an ecological network while maintaining specific human activities within special areas.

The concept of a comprehensive network of nature areas was introduced with the 1992 Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (The Habitats

Directive, Council directive 92/43/EC). Together with the Birds Directive (Council directive, 79/409/EEC), which aims at the protection of endangered bird species by the designation of protected areas, the Habitats Directive forms the basis for creating a European ecological network. The Habitats Directive in particular is a result of the widely acknowledged concern for the loss of biodiversity in Europe. The Habitats Directive and the Birds Directive do differ especially in terms of the legal means and requirements of sites and the way sites are designated. According to the Birds directive, member states have to designate Special Protection Areas (SPAs). The Habitats Directive involves a more detailed procedure for the selection of so-called Sites of Community Interest (SCIs), on the basis of which the member states and the Commission together designate Special Areas of Conservation (SACs). The implementation of Natura 2000, then, depends on the implementation of both these Directives in the member states.

By now it is clear that various member states have seen the emergence and institutionalisation of distinct 'policy arrangements' on nature policy, each of them based on specific discourses on nature, coalitions, resources and rules of the game. These differences have influenced the implementation and evaluation of nature conservation policies.

A further directive relevant to nature policy in the EU is the Framework Directive for Water Policy, adopted in October 2000 (Council Directive 2000/60/EC). The directive aims at improving the ecological and chemical quality of both surface water and groundwater. The

The European Union has broadened its policy scope with regard to nature conservation

ecological requirements establish a direct link to nature policy, particularly for a 'wet' country like the Netherlands. One of the key features of the directive in the context of nature policy is that policies intended to achieve these goals are to be organised for specific catchment areas. This provision gives an important spatial touch to water policy. As catchment areas seldom coincide with administrative territories, setting up adequate plans and policies may entail considerable co-ordination efforts between authorities across regional and national borders (Verhagen, 2001).

3.2.2 Governance

The above indicates how nature policy is struggling with the existing political structures. Since problems with the natural environment hardly respect administrative boundaries, devising and implementing nature policy almost inevitably requires complicated 'multi-level' discussions and agreements. In the Netherlands, for example, the case of the Avantis business park near the town of Heerlen has revealed the complexity of the implementation of the Habitats Directive in the context of multi-level governance. It involved both Dutch and German municipal authorities, while the Dutch national government for a long time sat uneasily between EU nature policy goals and local development initiatives (see Van der Zouwen & Van Tatenhove, 2001). Moreover, the case illustrated the extent to which societal actors, in this case nature conservation groups such as *Das & Boom*, played a role in 'policy arrangements' that determine whether and how directives are implemented.

This changing nature of the process of governance is of course a much broader phenomenon.

The Swedish political scientist Jon Pierre (2000) argues that the most significant development in the advanced industrialised democracies over the past couple of decades has been the erosion of traditional bases of political power. The institutional strength of the nation state has been challenged both from the outside, for example by the deregulation of financial markets and the growing role of subnational governments and transnational institutions, and from within by the institutionalisation of 'interference zones' between state and civil society, and between state and market. Because of these transformations, there is, on the one hand, a shift in the *focus* of democratic politics and practices, from hierarchical and well-institutionalised forms of *government* towards less formalised practices of *governance*. On the other hand, we experience a shift in the *locus* of democratic politics: governance at subnational and supranational levels is gaining importance vis-à-vis the national level. The shift 'from government to governance' suggests a growing scepticism about the simplistic 'synoptic' view of steering that views society as an essentially passive object that can be governed by 'The State'. Instead, it makes more sense to take the networks involving particular branches of government, civil society and the market and their respective agencies as the starting point of an analysis. Concepts like 'network management' or 'policy arrangements' (Van Tatenhove, Arts and Leroy, 2000) signal the recognition of the *variety* of actors that participate and negotiate in the formulation and implementation of an effective and legitimate policy.

'Governance' is a popular term that is not without its ambivalences. In the present essay, we are

particularly interested in governance as a *society-centred practice*, focusing on co-ordination and self-governance, as manifested in various types of networks and partnerships (Pierre 2000, Rhodes, 1997). This view of governance “looks more generically at the co-ordination and various forms of formal or informal types of public-private interaction, most predominantly on the role of policy networks” (Pierre, 2000: 3). Or, in the words of Hix: “multi-level, non-hierarchical, deliberative and apolitical governance, via a complex web of public/private networks and quasi-autonomous executive agencies...” (Hix cited in Sbragia, 2000; see also Hajer and Wagenaar, 2002). This new type of governance takes as its starting point the observation of an increasing encroachment, interweaving and interference of state, civil society and the market, with rather vague demarcation lines (Van Tatenhove, Arts and Leroy, 2000: 36).

This perspective on governance can be understood against the background of some broader processes of change. Drawing on the work of sociologists such as Anthony Giddens and Ulrich Beck, one could link the emergence of these new forms of governance to the struggle to cope with the side effects of modernisation and the unforeseen consequences of modernity, such as global risks and environmental pollution (see Franklin, 1998). The side effects of modernisation, captured by Beck as the emergence of the ‘risk society’, have become the pivot of governance. First of all, because the state can in part be held responsible for the fact that these risks have not been properly regulated, the so-called ‘organised irresponsibility’ of the state. On top of this, one may argue that some modern risks cannot be

dealt with by the classical, state-centred system of industrialised society. Key principles such as individual accountability in liability legislation in effect leave a variety of risk production uncovered. Hence, new ways of governance have to be developed both within and beyond the nation-state.

According to Beck, the essence of the new form of governance is the ‘reflexive sub-politicisation of society’. To Beck, this means the shaping of society from below. This entails not only the emergence of new coalitions of actors, but also a decreasing emphasis on centralised rule-making in favour of a whole array of practices of ‘sub-politics’, breaking the dominance of the representative institutions of the nation-state. Sub-politics transfers politics and takes place backstage: in the supermarket, at schools, in the media, and in the streets. Sub-politicisation, furthermore, presupposes the intermingling and interfering of rule-directed and rule-altering politics. The former functions within the rule-system of the nation-state, whereas rule-altering politics concerns the rules of the game themselves. The essential point is that political institutions no longer have a monopoly on the orchestration of governance (cf. Pierre, 2000). Instead, rules are used and altered in more open networks between state, market and civil society.

3.2.3 The Europeanisation of public policy

The new order of politics and policy-making also affects the European Union. On the one hand, there is the ongoing process of Europeanisation of public policy (Andersen & Eliassen, 1993) in which no domain of public policy can remain isolated from the European process. This process

The essential point is that political institutions no longer have a monopoly on the orchestration of governance

of convergence of policies involves “the progressive emergence of a bundle of common norms of action, the evolution of which escapes the control of any particular member state and yet decisively influences the behaviour of public policy actors” (Mény *et.al.*, 1996: 8). On the other hand, there is the diversity of policies in the member states, which are also affected by the emergence of new political orders. The result is a constant shift between the EU, national and local levels of policy-making. Focusing on the process of policy making, Helen Wallace introduced the metaphor of a pendulum to convey both the sense of shift in the EU policy process and a kind of uncertainty about its outcomes. “The policy pendulum swings between the national political arena of the participatory member states, on the one hand, and the transnational arena, with its European and global dimensions, on the other” (Wallace, 2000: 41).

3.2.4 Governance and European Integration

To understand governance in the context of European integration, some adaptations have to be made to the division between the ‘old’, state-centred mode of governance (or ‘government’) and ‘new’, society-centred governance, as made for example by Pierre (2000), Peters (2000) and Sbragia (2000). This is due to the special role of the state in the EU, as compared to its role in politics and policy-making at the national level.

The last two decades have witnessed a continued process of European integration. Examples at the institutional level are the completion of the internal market in the early 1990s and the formation of Monetary Union, including a European central bank and a single currency from January

2002. These substantive steps in European integration were accompanied by reforms in European decision-making. The Maastricht Treaty (1993) increased the scope of qualified majority voting in the Council. It also introduced the co-decision procedure, giving the European Parliament a right of veto on certain types of legislation. The Amsterdam Treaty (1997) extended the field of application of the co-decision procedure to a number of sectoral policies, including the lion’s share of environmental and nature conservation policies.

These reforms have formally weakened the role of the member states in Brussels. Effectively, an individual member state, or even a small group of member states, is no longer able to stop new European policies in most areas from being adopted. The space, or ‘institutional void’ (see below) thus created has been at least partly filled by other actors, notably the European institutions such as the Parliament, but also actors from the market and civil society. In this way, the institutional reforms have had an impact on governance in the European Union. Various scholars have emphasised that policy-making in the European Union does not resemble policy-making in any of the member states. Instead, a diversity of policy arrangements alongside and within the EU’s formal circuits of policy-making has emerged (Wallace & Wallace, 2000; Mény *et.al.*, 1996).

According to Sbragia (2000), the European Union exhibits a good deal of both ‘old’ and ‘new’ governance. Policy-making is and will increasingly be the result of the interplay between different layers of government, i.e., the Euro-

pean, national and subnational levels. Each level has its specific influence on the formulation and implementation of policy. At the same time, the more general shift from primarily state-initiated regulatory strategies towards new styles and practices of governance, as described above, can also be observed in the EU. What analysts tend to stress when studying 'Brussels' – mainly 'old' or mainly 'new' modes of governance – in fact very much depends on their perspective on the role of the state in the EU's political system.

Adherents of a *state-centred perspective* in the EU will focus on the role of the state vis-à-vis other administrative layers in the multi-level system. They will tend to consider states (national governments) as the key actors in the EU system, devolving only limited authority to supranational institutions to achieve specific goals (see Hooghe & Marks, 2001: 2-3). Decision-making in this perspective is determined by bargaining among national governments. To the extent that supranational institutions arise, they ultimately serve the goals of national governments. The principle of unanimity means that member states retain a *de facto* veto power in crucial areas and, thus, individual control over outcomes. The state-centred governance view is in fact reminiscent of realist conceptions of international relations, which focus on relations among unitary state actors. National governments are located in domestic political arenas, and their negotiating positions are influenced by domestic political interests (cf. Moravcsik, 1993). Thus, the state-centred perspective does not preclude the involvement of market and society in policy-making, but this is supposed to take place primarily at the national level.

In a *multi-level governance* perspective, by contrast, national governments no longer prevail in European policy-making (Hooghe & Marks, 2001: 3-4). Instead, decision-making competencies are shared by actors at different levels. European institutions, like the European Commission, the European Parliament and – more indirectly – the Court of Justice, have an independent influence on policy-making. The process of collective decision-making among states involves a significant loss of control for individual national governments. Decisions on rules to be enforced across the EU have, on average, a zero-sum character and involve gains and losses for individual states. In this perspective, political arenas are interconnected, in that, for instance, subnational actors operate in both national and supranational arenas. Consequently, national governments no longer monopolise nor even provide the sole interface between subnational and European arenas.

Obviously, 'old' political institutions also play a role in a system of multi-level governance. These institutions are codified arrangements that provide the official setting to EU politics: the institutionalised interrelations between European institutions and national governments, formal decision-making procedures, etc. In the perspective of multi-level governance, however, the uncertain and permanently evolving institutional context of the EU has the potential of creating new political spaces 'outside' the official institutional setting, in what may be called an *institutional void*, where 'there are no clear rules and norms according to which politics is to be conducted' (Hajer, 2001). The new political spaces associated with a multi-level

National governments are located in domestic political arenas, and their negotiating positions are influenced by domestic political interests

system may accommodate various ‘backstage’ forms of *society-centred governance at the EU level*. In the struggle to address problems that the established institutions fail to resolve in a manner perceived as both legitimate and effective, sub-politicisation and policy arrangements may arise, bringing together state actors, market forces and civil society. In the multi-level perspective, in other words, state institutions, European treaties and institutionalised methods of decision-making are still relevant and form important contexts for action, but much political action either takes place *next to* or *across* such borders, or is meant to *establish* new institutional rules (Hajer, 2001).

Committee governance (Bach, 1992; Christiansen & Kirchner, 2000) is one specific way of ‘filling’ the institutional void created by the EU system of multi-level governance, and deserves some special attention here. With the institutional reforms of the last decade, EU institutions have become increasingly interdependent, while there is a growing need for co-operation between the national and EU levels, especially as regards the implementation of EU policies. As Christiansen and Kirchner (2000: 3) put it: ‘The greater need for inter-institutional and inter-level co-ordination and cooperation requires fora in which policy ideas can be deliberated, policy proposals discussed, and policy implementation can be monitored’. Committees form these kinds of fora in which policy-makers and scientific experts from the member states and the European Commission, Council officials and members of the European Parliament are in continuous interaction and communication. The increase in the number of committees is due to the fact that

a larger number of specialists from member states and EU institutions had to become involved in EU regulations, while at the European level, the gradual expansion of competences has not been matched by a comparable expansion of the EU’s civil service. As a result, according to Christiansen & Kirchner, Commission and Parliament have come to rely more on advice from national policy-makers and independent scientific experts. In this context, Christiansen & Kirchner have identified committee(-like) structures in all stages of the policy process: agenda-setting (co-ordination committees), decision-making (Council working groups, legislative and consultative committees) and implementation (so-called ‘comitology’ committees). These committees differ in terms of membership (member state and EU representatives, non-state actors) and with respect to their powers. In the context of multi-level governance, ‘committees’ are not just an institutional feature within the European Union, but an important expression of a new mode of governance.

Various types of committee also work in nature conservation policy. In this policy domain, it is particularly important to see how a wide range of knowledge – e.g. biological, ecological, entomological, environmental and spatial planning knowledge – is framed and translated into policies. Many institutes and organisations, like the European Environmental Agency, bio-geographic seminars and the Environment Information and Observation Network (EIONET), fulfil important roles in this process. The European Environmental Agency was established to provide ‘objective, reliable and comparable information’ about the quality of the environment, rather than

to enforce environmental regulations. It is essentially an information-gathering institution, rather than one concerned with enforcement or with proposing new environmental legislation.

EIONET is a collaborative network of the European Environmental Agency and its Member Countries, connecting National Focal Points in the EU and accession countries, European Topic Centres, National Reference Centres, and Main Component Elements. These organisations jointly provide the information that is used to make decisions aimed at improving the state of the environment in Europe and rendering EU policies more effective. EIONET is both a network of organisations and an electronic network (e-EIONET).

In these 'epistemic communities' (Haas, 1992), experts and professionals from NGOs, universities and research institutes collaborate – on the basis of shared normative and causal beliefs, shared notions of validity and a common policy enterprise – to 'name' and 'frame' scientific knowledge into policies.

To conclude this section, it should be emphasised that state-centred aspects of the EU's political system and more society-centred practices (sub-politicisation and 'new' policy arrangements in a multi-level setting) are by no means mutually exclusive. In fact, both types of practices are 'real' in every-day life in Brussels. What we see depends to a large extent on whether we focus on the front stage or the back stage of 'Europe'. The academic debate is rather about the perspective that should actually prevail for an adequate analysis of the present situation and the future development of the EU. As will be

demonstrated in the scenario study below, the answer to the latter question is highly dependent on the course of the process of European integration at large.

3.3 The European Union in 2030

The previous section has focused on a number of tendencies in European public policy as well as on theoretical perspectives to interpret these tendencies. The key notions in this discussion were *Governance* and *Europeanisation*. These notions provide important clues for understanding political processes in the EU, including decision-making in such specific areas as nature conservation. In order to address this, we have developed a set of scenarios as 'possible futures' of the EU for the next thirty years. Each scenario explores specific consequences in terms of the modes of governance and the degree of Europeanisation to be expected.

3.3.1 Key variables for the future development of the European Union

Looking back on the past half century, the overall tendency of European integration has been one towards an 'ever closer Union' between an increasing number of member states. The path leading to the present situation, however, has been crooked and unpredictable and this is due to the fact that the process has been fuelled by a multitude of divergent factors. From the beginning, arguments of national security and the balance of powers within Europe and the world – classical 'high politics' – have been important motivations for states to engage in the European project. These motivations surfaced once more in the wake of the fall of the Berlin Wall. In addition, governments as well as the business

What we see depends to a large extent on whether we focus on the front stage or the back stage of 'Europe'

community had a clear interest in facilitating trade and creating a level economic playing field between the European countries. Particularly from the 1970s, several other specific policy fields advocated collaboration at the European level and created their own 'sectoral' dynamics of integration. Not least among those 'flanking' policies was the field of environmental pollution and nature conservation (Hildebrandt, 1992). In addition, it should be remembered that factors from outside the EU have often had a decisive impact upon the process of European integration. The fall of the Berlin Wall was just one of those crucial 'external' factors, which has turned global power relations upside-down and created a window of opportunity for strengthening the EU's political role on the world stage. Another 'external' factor is the globalisation of the economy. The evolving global free trade regime and the resulting increased competition between the major economic blocks have been identified as important driving forces behind the completion of the EU's Internal Market (Keohane and Hoffmann, 1990).

In view of the wide variety of factors affecting the European integration process, it is impossible to make even an educated guess about the state of the EU in 2030. At this moment, the EU itself also appears to be quite undecided as to its further development. Expansion of the EU to include a number of Central and Eastern European countries (CEECs) is presented as a 'historical necessity', but political complications and high economic costs may render the process of enlargement quite protracted. It is widely acknowledged, furthermore, that a Union of 20 or more members will require a strengthening of

the EU's institutions and procedures, but the latest attempts to revise the EU Treaty accordingly (Amsterdam, 1997; Nice, 2000) have shown that it is hard to reach agreement even between the current 15 member states and even on moderate steps towards further integration. In the coming years, various internal and external factors may push the EU in one or another direction. While the outcome of this process is highly uncertain, we can be quite sure about the two key choices: (1) further integration towards an increasingly uniform, 'federal' Europe or an evolution towards more differentiation between member states or even regions, and (2) enlargement of the EU up to 30 or so member states, eventually including almost all of Europe, or stabilisation at 15-20 member states, i.e. the present members and a limited number of relatively well-developed CEECs, perhaps together with Malta and Cyprus. It should be noted that the two questions are interrelated: further integration will probably be more difficult in a larger Union. As such, the question of integration vs. enlargement has in fact dominated the EU ever since its inception (e.g. Galtung, 1973).

If we consider the degree of integration on the one hand and the geographical size of the EU on the other as the two crucial, interrelated 'axes' delineating the possible future development of the EU, we can construct four scenarios, as is illustrated by *Figure 1*.

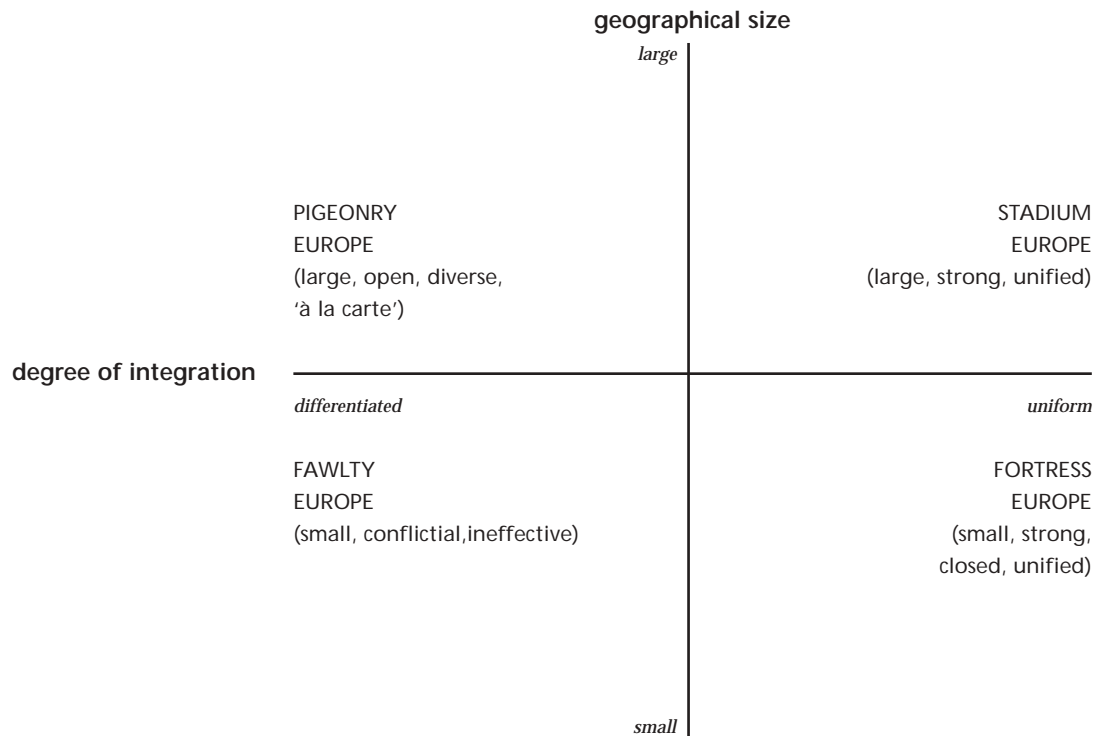


Figure 1: Four scenarios for the future development of the EU

3.3.2. Four scenarios

Stadium Europe

The upper right quadrant represents the combination of considerable enlargement and continuing integration. Enlargement will include almost all CEECs plus Malta, Cyprus and Turkey in the period between now and 2030. They will most probably join in phases, with countries like Poland and Hungary coming first, followed at a later stage by Bulgaria, Romania, Turkey and others. The doubling in size of the Union and the growing diversity in terms of economic development, political traditions etc,

will lead to far-reaching institutional adaptations to maintain (or even improve) the workability and effectiveness of the EU. This will entail, for instance, a smaller Commission with a directly elected President and a stronger position for the European Parliament with truly 'European' parties emerging. In addition, new substantial steps in the process of integration will be taken, involving aspects like harmonisation of national social and economic policies and tax systems, and increased cooperation in the field of foreign and security policy, i.e. a considerable increase in the degree of Europeanisation of national policies in various fields. In this scenario, in



Dankzij institutionele hervormingen zijn er zeer beperkte formele mogelijkheden tot het blokkeren van EU-wetgeving, zodat beïnvloeding door individuele lidstaten deels via de *back stage* plaatsvindt. | Foto: Hans Dijkstra.

short, the EU develops into a major and powerful global player: the European 'concert of nations' is replaced by a sold-out football stadium cheering *unisono*. This is most likely to occur in a situation of continued globalisation, combined with a tendency towards increased international cooperation, i.e., the NVK's 'Cooperating world' scenario (Van Egmond and Luttk, 2001)

Pigeonry Europe

In the upper left quadrant, the EU also expands to some 30 members, but without a concurrent deepening of the integration process. Growing diversity in the expanding Union will be accommodated by differentiation between the member states. This may take the form of various arrangements for specific policies, with some member states being further ahead than others, with differentiated policy targets and/or time schedules, exemptions etc. Ambitious further steps in the integration process, such as harmonisation of tax systems, will not be attempted. Two (or more?) types of membership might even develop, creating a core of countries 'going the whole hog' and a periphery following a lighter diet, but such formalised differentiation is not likely to be politically attractive. Whatever the precise form of differentiation will be, however, a notable degree of uncertainty and institutional void is likely to be the result. Externally, the EU will continue to act as a 'paper tiger', unable to react rapidly and convincingly because of internal differences. The EU in this scenario will become like a dovecote with member states coming and going as they please. This corresponds with the more individualist variant of globalisation, described as 'Individual world' in the NVK scenarios (Van Egmond and Luttk, 2001).

Fortress Europe

In the lower right quadrant the balance between integration and enlargement shifts to the other extreme: at a certain point, further geographical expansion will be sacrificed for the sake of more profound integration between a smaller number of countries. In this scenario, a limited group of CEECs, plus perhaps Malta and Cyprus, will probably join the EU within the next decade. The accession of even these relatively well-developed countries will then pose such problems to the functioning of the EU machinery that the idea of further enlargement will be abandoned. All cards will be put on the difficult task of reaching a more profound level of integration within the group of countries which are then member states. This case, just like the first scenario, will lead to increased harmonisation of social and economic policies, closer political collaboration, etc., but for a considerably smaller group of countries. In a more dramatic version of this scenario, not even a limited enlargement will take place, and some of the present member states may even leave the EU, although given its traditional position in the process of European integration, the Netherlands is not likely to be one of them. In any case, the EU in this scenario develops into a well-integrated, probably powerful, but closed 'elite' club, a true "Fortress Europe". Europeanisation of national policies will be considerable. For this scenario, correspondence with the NVK scenarios is more difficult to establish. Regional emancipation as outlined in the NVK's 'Cooperating region' scenario requires protection of markets (Van Egmond and Luttk, 2001), but this depends in no way on whether this is done in a smaller or a larger Union.

The EU in this scenario will become like a dovecote with member states coming and going as they please

Fawlty Europe

The remaining scenario is in the lower left quadrant and represents a failure of the EU both to expand and to integrate further. A few new members will probably join, but enlargement will then stop short, for the same reasons as in the previous scenario. At the same time, the countries that are 'in' do not manage to make use of their relative homogeneity. The present *acquis communautaire*, with its principal focus still on establishing a free-trade regime between the member states, will be more or less maintained, but efforts to achieve a more profound socio-economic integration or to strengthen the EU's role in the world arena will end in a labyrinth of internal struggles and procedural complications. The ineffectiveness of the Union will be widely recognised, but member states will try to limit further Europeanisation of national policies and will insist on retaining veto power in matters perceived as crucial. Thus, they will at best make small and incremental progress in breaking free from what has been characterised by Fritz Scharpf (1988) as the joint decision trap. The EU will stumble from crisis to crisis and by and large become the laughing stock of the outside world. Remembering John Cleese's famous television series, the would-be European superpower will have ended up as the world's 'Fawlty Towers'. This scenario is reminiscent of the NVK's 'Individual region' scenario to the extent that lower levels of government assert themselves forcefully and try to limit the EU's impact to a minimum. In this perspective, national and sub-national actors will not even worry much about the comedy repeated over and over again at Brussels.

As pointed out, it is almost impossible to predict which of these scenarios is most likely to materialise. Assuming, for instance, that further integration is more difficult in a larger than in a smaller Union, as we did above, is not to say that the *Stadium* scenario is totally unrealistic. One can very well imagine a situation of strong globalisation and relatively stable international relations in which this scenario is in fact quite a likely one. On the other hand, the *Fawlty Europe* perspective may appear very pessimistic at this moment, but in a more unstable global political environment, perhaps combined with a longer period of economic recession, it must by no means be excluded. Barring a major global catastrophe, the four scenarios outlined here delineate the playing field for the development of the European Union and EU policy-making, both on the front and the back stage, over the next decades.

3.4 European nature policy in 2030: an exploration

This section systematically assesses the potential consequences of the four scenarios presented above for policies and policy-making in the EU and the EU's policy on nature. The scenarios are constructed along the 'axes' of the degree of integration and the geographical size of the EU. How can these axes be linked to the earlier theoretical discussion about governance and policy-making? It will be shown that the degree of Europeanisation of public policies, the magnitude of the institutional void, as well as the possibilities for sub-politicisation and new types of (e.g. committee) governance primarily correspond with the axis describing the degree of integration. The axis of geographical size refers to the degree

of diversity in the future EU in many different senses, ranging from the diversity of national political traditions and policy arrangements to socio-economic and physico-geographic circumstances, affecting for instance the opportunities for setting up uniform, EU-wide nature conservation policies. To some extent, furthermore, the two axes may reinforce each other, for instance in the sense that greater diversity may lead to increased institutional uncertainty in Brussels.

3.4.1 Stadium Europe

In the *Stadium Europe* scenario, the EU will function as something much closer to a federal state than the present Union. As far as the front stage of policy-making is involved, many crucial decisions in a wide variety of policy fields will have moved to the EU level. As was set out above, this model cannot function without mature political institutions. The legislative power will be shared more evenly than today between the Council of Ministers, representing the member states, and the European Parliament, directly representing the European people. In addition to this, more (if not all) decisions in the Council will be taken by some form of majority voting. In the multi-level system thus emerging, decision-making will be more democratic and perhaps faster, but the direct say of the member states will be considerably reduced. In practice, it will be very difficult for individual countries or small country coalitions to stop legislation they do not like. This, in turn, will lead to a stronger Europeanisation of national policies and political systems. European policies will more often be imposed upon member states, even when they do not fit in with pre-existing national policies or political traditions. This effect will be strengthen-

ed by the sheer size and diversity of *Stadium Europe*: following the logic of European 'regulatory competition' – the competition between member states to 'upload' their own national solutions to the European level (Hritier, 1996) – European legislation will more often be designed according to a 'foreign' model. Maturation of the European institutions, moreover, will also involve the Commission and the Court of Justice: they will be better able than they are now to control and enforce implementation of European legislation by the member states.

The front-stage empowerment of the EU in the *Stadium Europe* scenario may also be expected to have a profound impact on what happens on the back stage, in particular on the role of actors from the market and civil society. As the 'locus' of governance will to a substantial degree move to Brussels, interest groups will follow, just as they did after the conclusion of the Single European Act and the launching of the '1992' Internal Market programme in the second half of the 1980s (Andersen & Eliassen, 1991). The more the roles of truly supra-national – or 'federal' – institutions such as the Commission and the European Parliament in decision-making is strengthened, the more the activities of private interest are likely to shift away from the national governments to 'Europe'. Sub-politicisation will in fact encompass local to European levels as well as – remembering also the NVK's 'Cooperating world' scenario to which *Stadium Europe* most directly relates (Van Egmond and Luttk, 2001; see Section 4) – the global level. Given the current absence of a clear 'European' style of policy-making, however, the form this will take is more difficult to predict. While some foresee a

In practice, it will be very difficult for individual countries or small country coalitions to stop legislation they do not like

more and more pluralist, 'Wild West' model of interest representation in Brussels, reminiscent of the US system (Streeck and Schmitter, 1991), others put their cards on the development of a more neocorporatist system of interest mediation increasingly based on co-optation, negotiation and consensus (Greenwood et al., 1992; Greenwood and Cram, 1996), a further proliferation of committee governance almost like a European version of the well-known Dutch '*polder model*'. Whereas the great diversity of interests associated with the *Stadium Europe* model as such seems to support the adherents of the pluralist perspective, present-day tendencies towards new forms of society-centred governance suggest the evolution of a more deliberative model, bringing together public and private actors in various kinds of multi-level, non-hierarchical networks. The latter development could be considerably enhanced, by the way, by a broadening of the range of policy instruments available to the EU. A wider use of negotiated agreements between the EU and actors from the market and/or civil society as an alternative to direct regulation could be easily imagined within the *Stadium Europe* scenario, and would be an important stimulus for building up well-functioning public-private networks at the European level.

What could be the consequences of all this for nature policy in the EU and the member states? First of all, nature policy – like many other policy areas – will increasingly shift towards Brussels. This will lead, at least in this scenario, to more uniform policies. Discourses, goals and concepts prevalent in the area of nature conservation will be increasingly determined by discussions taking place at the EU level. This may

involve questions such as whether to focus on species or rather on areas to be protected, but also the relationship between nature conservation and adjacent policy areas. A well co-ordinated, EU-wide infrastructural policy, which is likely to develop in *Stadium Europe*, may provide strong support for efforts to create a parallel 'European infrastructure' of natural areas. Similarly, European policies on subjects such as agriculture, spatial planning or the conservation of national heritage will increasingly impact on nature policy. The EU, in other words, will formulate the dominant discourse on nature conservation (and the integration with other policy domains), leaving little room for the member states to influence this dominant discourse. In addition, however, the way goals and concepts are derived from the dominant discourse and the way they are worked out in practical rules of the game, e.g. procedures to be followed to designate areas or to protect certain species, or the choice of policy instruments, will also be largely dictated by Brussels. Finally, the EU will have an important role in the actual content of policies, in the form, for instance, of lists of species to be protected or criteria for the designation of areas.

On the positive side, this could lead, for instance, to the development of a fully fledged Ecological Network of protected habitats at the European level, i.e. a fully developed and effective *Natura 2000*. A similar trend can be found in the NVK's related 'Cooperating world' scenario (see Section 3), where the EU is expected to play a decisive role in the protection of natural areas of international importance (Van Egmond and Luttkik, 2001). It should be noted that at this moment, the EU is to some extent anticipating such a

development through its active role in the European Ecological Network. This pan-European network currently functions under the auspices of the Council of Europe, but in *Stadium Europe* it will increasingly overlap and perhaps even integrate with *Natura 2000*. On the negative side, that is, from a member state perspective, a substantial further Europeanisation of nature policies could mean that the direct influence of an individual country like the Netherlands on the making of these policies will become quite limited. The Netherlands, in other words, would increasingly have to accept policies that come from Brussels. Recent experience with the Habitats directive has already shown that this situation is not always easy to deal with (cf. Van der Zouwen and Van Tatenhove, 2001). However, member states can still exert influence on agenda-setting and decision-making by participating in co-ordination and consultative committees. This kind of backstage politics is, however, closely linked to the front-stage developments in this scenario, because the aim of these committees is to influence European policy-making processes.

More effective European enforcement mechanisms, moreover, will make implementation problems more painful. A strategy of merely defending existing national policies would in this scenario be disastrous, particularly because of the assumed shift of both the political opportunities and the loyalties of interest groups (business, NGOs) towards Brussels. Even less so than today may these groups be expected to support the government in a lonely battle about deficient implementation of European legislation. As *Das & Boom* recently did in the case of the Avantis

business park at Heerlen, they will rather mobilise the increasingly powerful European channels to put pressure on the government. One way for the Dutch government to respond to the *Stadium Europe* scenario, therefore, would be to join forces with the private organisations involved, so that together they could influence European decision-making in a more constructive way. With its traditionally well-developed relations between public and private actors, the Netherlands might in fact have a head start over most other member states in exploring such new, network-type modes of governance at the EU level. A stronger Europe would in that case boost new forms of co-operative public-private relations at the member state level (cf. Mazey and Richardson, 1996).

3.4.2 Pigeonry Europe

In the large, but more weakly integrated *Pigeonry Europe*, the range of policies covered by the EU will be narrower than in the previous scenario. This is directly linked to the fact that no stable solution will have been found for coping with the diversity between 30 or so member states in almost every respect. Instead, the EU will be a permanent captive of the struggle for competences between the member states and Brussels. Whereas the Commission may have taken the lead in some policy areas, notably those directly related to free trade and the functioning of the internal market, other areas will remain the responsibility of the member states, either individually or in the form of complicated efforts to co-ordinate national policies in the Council of Ministers. This basically state-centred approach will lead to various kinds of differentiated targets and

The Netherlands, in other words, would increasingly have to accept policies that come from Brussels

policies. In fact, in *Pigeonry Europe*, differentiation will act as the standard 'escape route' in situations of political deadlock. This is further enhanced by the continued prevalence of unanimity voting in the Council in areas considered to be 'crucial' by the member states. The position of the European Parliament will continue to be relatively marginal. Implementation of European legislation will remain a weak point, as it is now, because of lack of resources particularly in the Commission. This involves lack of personnel but also the unwillingness of the member states to surrender sufficient power and instruments to the EU for control and enforcement. The member states, in short, do not want others to decide for them.

In view of the continuing central role of the Council of Ministers in *Pigeonry Europe*, there will be a clear interest for actors from the market and civil society to influence the position taken by their respective national governments in the Council. The 'national route' for the articulation of interests will continue to be important (e.g. McLaughlin and Jordan, 1993). This is not to say that Brussels will be neglected by corporate interests and civil society. In the *Pigeonry Europe* scenario, the EU will feature a considerable degree of institutional void: the perpetual inter-institutional struggle in the EU will add an extra dimension to the 'normal' uncertainty about the rules and norms of policy-making in the age of reflexive political modernisation. As the roles of the key institutions will have to be defined and redefined for almost every new decision, the rules of the game for the involvement of private actors will also be in constant flux. In specific cases, this will no doubt give rise to sub-politics and

novel forms of public-private governance at the EU level. The overall picture will, however, be that of *ad hoc* arrangements and competition among groups rather than stable, corporatist-type, public-private relations (compare Vat Tatenhove, Arts and Leroy, 2000). It should be noted that this situation will be enhanced by the limited room for manoeuvring of the Commission in *Pigeonry Europe*: afraid as they are to give up even a small proportion of their national powers, member states will not be particularly willing to let the Commission experiment with new, deliberative policy instruments. Rather, they will insist on the use of more traditional legal instruments which quite unequivocally fix the division of competences in the multi-level game (cf. Mol, Liefferink and Lauber, 2000).

Nature policy is not part of the economic core of the EU. Its links with the functioning of the internal market are weaker than those of, for instance, environmental product regulation. Hence, nature policy is very likely to be one of the areas on which the struggle for power in *Pigeonry Europe* will focus. The precise outcome of this struggle is hard to predict, but nature policy will most probably continue to be an area of mixed competence. Member states will have considerable leeway to 'flesh out' a loosely coordinated framework for an EU-wide nature policy in their own ways. Only certain aspects directly related to the EU's 'core business', such as agro-environmental subsidies, may be expected to be more or less fully Europeanised. In many cases, as pointed out above, this will take the form of formal differentiation of targets and policies. It should be noted, furthermore, that the NVK's 'Individual world' scenario (the assump-

tions of which partly overlap with those of the *Pigeonry* scenario, see Section 3) expects a demand for diversity and differentiation also 'from below', in the form of a preference for a wide variety of wild, more domesticated and even 'man-made' nature (Van Egmond and Luttik, 2001). What may be even more important, though, is that this scenario would lead to various related policy competencies, for instance in the field of infrastructure and spatial planning, also remaining predominantly at the national level. In comparison with the *Stadium Europe* scenario, this might tempt member states to engage in a fierce and protracted competition to attract economic activity. A wide range of resources is available to improve the national investment climate, many of which may be detrimental to nature and the environment. A particularly crucial area in the Netherlands is transport. Under the *Pigeonry* scenario, a lack of European co-ordination of efforts to expand highways, railways, harbours and airports may result in considerable extra pressure on natural areas.

The permanent inter-institutional contest in the *Pigeonry* scenario will not help to make political processes in Brussels more transparent than they are now, but at the same time these processes will be susceptible to unconventional attempts to influence their outcomes. In this scenario, the Dutch government should be open to forming new coalitions, not only with other member state governments, but also with national and/or European private actors, in order to assert its interests and – if necessary – to obtain exemptions. The implementation of nature policy, finally, will not cease to be problematic. Even

more so than today, the question who takes the lead in control and enforcement will be part of the struggle for competences between the member states and Brussels, leaving considerable room for informal mechanisms such as IMPEL. IMPEL (Implementation and Enforcement of Environmental Law) is an informal network of environmental authorities in the member states, whose objectives are to create the necessary impetus for progress on ensuring a more effective application of environmental legislation. By exchanging information and defining best practices (benchmarking), IMPEL seeks to improve the consistency of the implementation, application and enforcement of environmental legislation (Ramdjan, 2000).¹ As pointed out above, however, member states will be much better able than in the previous scenario to limit the Commission's capabilities for effectively carrying out its task in the field of control and enforcement in about 30 member states.

3.4.3 Fortress Europe

Fortress Europe is the small-size variant of *Stadium Europe*. The *Fortress* scenario also involves successful European integration, but with a considerably smaller number of member states. This greatly reduces the diversity among the member states in matters like socio-economic parameters, political traditions or conditions of the natural environment. This, in turn, implies that the refurbishment of the EU's front-stage institutional framework, as well as the further harmonisation of policies, will take place more easily than in *Stadium Europe*. *Fortress Europe*, in other words, is the most highly integrated of our four scenarios. The EU will develop as a fully fledged federal system, with the Commis-

1 There is a parallel network – AC-IMPEL – for the benefit of the 12 candidate countries for membership of the EU. Its main role is to support these countries in meeting their obligations in the field of environmental legislation, specifically in terms of implementation and enforcement.

sion as its executive and a key legislative role for the European Parliament. The price to be paid for this by the member states is a considerable degree of Europeanisation of national policies and an increased risk of being confronted with 'imposed' policies. Policies, moreover, which will be quite strictly enforced by the Commission and the Court of Justice.

With its focus on Western Europe, however, the diversity inside the EU in terms of political traditions and policy styles is also less marked than in the previous two scenarios. Without neglecting the differences among the present member states, it appears more likely that the EU will gradually move towards what Heisler and Kvavik (1974) have called the 'European polity' model, characterised by co-optation and deliberation between public and private actors (cf. also Mazey and Richardson, 1993, 1996). The embeddedness in this co-optational model of policy-making, moreover, makes it more likely that new, society-centred modes of governance will have a substantive impact at the EU level as well. In contrast with the *Pigeonry* scenario, however, the formal context remains relatively well-developed and backstage experiments with new modes of governance will less commonly happen in an institutional void. Committee structures are likely to play an important role here. To be sure, the expected sub-politicisation of the EU does not mean that the 'co-production' of policy by public and private actors will shift entirely to Brussels. The latter would almost preempt national measures and virtually reduce the member state governments to implementation offices (Mol, Liefferink and Lauber, 2000). Even in the *Fortress Europe* scenario with its strong

drive towards further integration, member states will not be willing to accept this. The result will rather be truly multi-level networks in which the market and civil society, the EU and lower levels of government, experts and interests work together.

In terms of nature policy at the member state level, *Fortress Europe* basically entails the same opportunities and threats as *Stadium Europe*, i.e. a greater likelihood that effective uniform EU policies will be developed, but at the same time the risk that those uniform policies do not exactly fit domestic circumstances, combined with more effective mechanisms for control and enforcement. It should be noted that this does not correspond with the NVK's 'Cooperating region' scenario, to which *Fortress Europe* in some respects relates (see Section 3). The NVK scenario expects a small-scale, relatively fragmented form of nature conservation (Van Egmond and Luttik, 2001). Instead, *Fortress Europe*, like *Stadium Europe*, predicts quite ambitious European projects, not only in the field of nature conservation itself, such as the completion of an EU-wide Ecological Network of important habitats, but also in related areas, for instance the European co-ordination of transport and infrastructural policies or regional and rural development projects. In contrast with *Stadium Europe*, however, *Fortress Europe* seems to offer more opportunities for single member states – or any other actors, for that matter – to exert influence on policies made in Brussels. There are two reasons for this. The first, rather straightforward reason is the size of the EU in this scenario: in a smaller organisation the voice of a single country will simply be more clearly

heard. The second is that, as explained above, *Fortress Europe* is more likely to develop a form of true multi-level governance. Whereas the large and diverse *Stadium* will more often have to resort to fixed and legally established formulas for the division of power between the various levels and institutions, the smaller and more flexible *Fortress* can 'afford' a larger back stage of informal, open, multi-level and non-hierarchical networks. The Netherlands has considerable experience in 'pushing' EU policy-making in a constructive way by using various formal and informal routes, not least in the field of environmental and nature policy (cf. Liefferink, 1997; Liefferink and Andersen, 1998). It could build upon this experience to utilise the opportunities offered by the *Fortress* scenario. To be a credible 'constructive pusher' in the longer term as well, however, it is essential to maintain a good record of implementation of European legislation. From today's point of view, this aspect deserves some extra attention in the Netherlands (cf. Van der Zouwen and Van Tatenhove, 2001).

3.4.4 Fawltly Europe

The *Fawltly Europe* scenario represents, as it were, the bankruptcy of the project of European integration. Both further expansion and further integration will fail. Even in an EU of limited size, no stable mechanisms will be developed to deal with diversity. The result shows some resemblance to the *Pigeonry* scenario: permanent struggles for competence between the member states and the EU institutions at the front stage, gravitating around the Council of Ministers. In the *Fawltly* scenario, however, the sense of frustration will be greater than in the *Pigeonry*. A state-centred view will prevail and member

states will exhibit an (even) stronger tendency to limit the degree of Europeanisation of national policies to a minimum. They will insist on veto power (unanimity) in important matters, and differentiation and exemptions will constitute a default condition in new policies. Moreover, in view of the small size of the EU and its inability to effectively represent the member states externally (unlike the situation in *Fortress Europe!*), member states will increasingly come to rely again on other international fora and on their own, bilateral external relations, not least with the European countries that have remained outside the EU. The overall effect may even be a partial re-nationalisation of EU policies, especially in those areas that are not part of the core internal market *acquis*.

Even more so than in the *Pigeonry* scenario, private interests will fall back on their respective national governments. The EU, with its small size and political and institutional uncertainty, will no longer be the principal framework for making international policies. Instead, it will be merely one option among many others. At the international level, sub-politics and new deliberative forms of public-private governance are by no means excluded, but they may just as well evolve outside the EU, for instance in the UN or its subsidiary organisations, or in the more specific context of an international agreement.

Since nature policy is not part of the EU's core business, as discussed above, it may well be one of the areas to be fully or partly re-nationalised in the *Fawltly Europe* scenario. And even if things are not carried to this length, member states will retain considerable freedom to develop

In the Fawltly scenario, however, the sense of frustration will be greater than in the Pigeonry

their own solutions to their own problems, not only in nature conservation but also in various related fields, such as rural and infrastructural policies. A patchwork of different and partly competing national and regional policies will result, a tendency which can also be found in the NVK's 'Individual region' scenario (Van Egmond and Luttkik, 2001; see Section 4). The limited effectiveness of EU measures in this area, furthermore, is likely to induce member states and other actors to look for other routes of international co-ordination of nature policies where this is deemed necessary. A number of such alternative routes do in fact have a longer history than EU nature policy, e.g. the Ramsar Convention on wetlands (1971) and the Berne Convention on wildlife in Europe (1979). A more recent development is the UN's biodiversity strategy, initiated in the wake of the Rio Conference (1992). And finally, whereas in *Stadium Europe* the Council of Europe's European Ecological Network and the EU's *Natura 2000* could be expected to develop increasingly in parallel (to the point of full integration), they could become more like 'competitors' in the *Fawltly Europe* scenario. At present, the EU takes the lion's share of the Dutch government's resources in the field of international nature policy. The possibility of the *Fawltly Europe* scenario coming true, however, stresses the importance of maintaining alternative frameworks and coalitions as back-ups, as it were, to the EU.

3.5 Conclusions

The aim of this essay has been to explore the dynamics of European nature conservation policy in the context of political and institutional transformations within the EU and its impact on the

Netherlands over the next three decades. With this long time horizon, it did not make sense to try and make 'predictions' about *specific* problems or questions occurring in nature conservation policy today. Instead, we have attempted to grasp some essential features of the broader political and institutional setting in which European nature conservation policy will have to take shape, and to systematically assess the consequences of this setting for some general developments within the domain of nature conservation policies. It was shown that, generally speaking, the development of nature conservation policy until 2030 can vary along two continuums. The first continuum ranges from a highly fragmented to a uniform and consistent European ecological network, while the second ranges from developing and implementing nature conservation policy within one political space to a diversity of political spaces. The present section attempts to relate the possible development of the policy domain of nature conservation to the more general transformation of the political setting of the EU. Before doing so, however, it summarises some crucial observations made in this essay.

We discussed, on the one hand, new ways of public policy-making in advanced industrialised democracies, characterised as the shift from state-centred 'government' to society-centred 'governance'. Governance in this interpretation should be associated with the growing importance of formal and informal networks, bringing together state, market and civil society in an essentially non-hierarchical way. On the other hand, we explored the special characteristics of the European Union, especially the aspect of the

increasing Europeanisation of formerly 'national' policies. The general shift from government to governance can be regarded as an 'undercurrent' in the EU, but is at the same time moulded by the European multi-level dynamics.

This is also true for the future: the way political practices in European nature policy will develop and the broader multi-level context in which this will happen are crucially interdependent. For this reason, we have chosen in the second half of this essay to outline a set of different pathways for the future development of the EU as a whole.

The scenarios were constructed along two 'axes': the geographical size of the Union and the extent of its further integration. These factors together largely determine the general institutional lay-out of the EU: the role of supra-national institutions such as the Commission and the European Parliament vis-à-vis the member states, the EU's capacity to adopt and implement uniform legislation, and the like.

For each of the four scenarios, we assessed the expected consequences of this general setting for formal, front-stage policy-making as well as the interlinkages between the general institutional setting and the 'undercurrent' of newly emerging forms of governance. It was concluded that the institutional design of the EU in each of the four scenarios will be increasingly influenced by the interplay of front-stage and backstage politics of European policy-making. Forms of multi-level governance and non-hierarchical, deliberative public-private arrangements will increasingly affect institutional reforms within the EU, whether the EU will develop into a strong, well-integrated Union or a weak, poorly integrated Union.

The scenarios differ, however, as to *where* and *how* the interplay between front stage and back stage is most likely to happen, and what the consequences will be for the development and implementation of nature conservation policy by 2030. A weakly integrated Union, as expected in the *Pigeonry* and *Fawltly* scenarios, entails the risk of fragmented or even competing policies between the member states at the front stage. Meanwhile, new political spaces and arrangements may be developed at the back stage, probably focusing to a large extent on the national and sub-national levels. In Brussels, both scenarios provide a considerable amount of institutional void and thus an interesting field for experiments in sub-politics and informal public-private networks at the EU level. This situation will result in a fragmented nature conservation policy. In *Fawltly Europe*, nature conservation policy will crystallise at the subnational level. In a diversity of arrangements and political spaces, there will be a permanent struggle over the definition of nature conservation policy on the one hand and the co-ordination and integration with other domains of policy, like agriculture, landscape, water management and recreation on the other. In addition, the diversity of political spaces in the *Pigeonry* scenario will result in a fragmented nature conservation policy, in which backstage outcomes will influence the front-stage institutional settings.

A strong, well-integrated Union, as expected in the *Stadium* and *Fortress* scenarios, is likely to deliver strong, well-integrated policies. At the same time, these policies may lead to severe implementation problems, not least because individual member states are usually unable to

This situation will result in a fragmented nature conservation policy

*Playing a
'forerunner' role
is likely to be
advantageous
in all scenarios*

veto 'unwanted' decisions. This problem may become aggravated in the *Stadium Europe* scenario. In both scenarios, Brussels will take the lead in formulating and defining nature conservation policy, whether this will be species-oriented or rather area-oriented. In *Stadium Europe* in particular, the member states have little room to influence the dominant discourse, since Brussels also sets the rules and provides resources for the integration of nature conservation with areas like agriculture, recreation and landscape. In *Fortress Europe*, a unifying nature conservation policy will also be formulated, but in contrast with *Stadium Europe*, this scenario offers more opportunities for (more or less institutionalised) coalitions of actors, such as epistemic communities, expert committees and other public-private arrangements, to exert influence on the Brussels agenda. However, in contrast with *Pigeonry Europe* and *Fawlty Europe*, it will most probably make a greater effort to channel various forms of sub-politics into new rules and procedures and thus to move some of the backstage process – through the curtains, as it were – to the 'front-stage' world.

Our analysis allows the following tentative conclusions to be drawn as to the future role of the Netherlands in European nature policy.

Playing a 'forerunner' role is likely to be advantageous in all scenarios. Particularly if the future EU is strong and well integrated, it will be important to be able to set the European agenda and to make sure that European policies fit in as closely as possible with the national approach. Being ahead of the others and acting as a 'first mover' in Brussels strongly enhances the

opportunities for effectively influencing the EU level. A weakly integrated Europe, by contrast, will lead to a more chaotic and unpredictable international context for nature policy, in which differentiation will prevail. In such situation, too, laying out a clear national course may be very helpful for safeguarding national preferences, negotiating exemptions and shifting cards to alternative international frameworks such as the UN or specific conventions, if necessary.

Without playing down other good reasons for improving the implementation of international and EU commitments, there is a special interest in doing so in a strong, well-integrated Union. A role as a 'first mover' can only be played credibly on the basis of a convincing domestic implementation record.

Developing well-functioning networks between public and private actors in nature policy will be crucial in all four scenarios. In a strong Union, public-private coalitions will become increasingly important to 'get things done' at the EU level. But joint strategies by public and private actors will also be necessary to 'exploit' the institutional void which is likely to appear particularly in a less integrated future EU.

The differentiation between front and back stage, finally, is not meant to suggest that backstage developments should or could suddenly take centre stage. Front and back stages are of course nothing new. Instead, we argue in favour of a re-appreciation of such processes, of the essential involvement of NGOs in the implementation of directives, of the manifold ways in which implementers are creative in overcoming all sorts of

unanticipated hurdles and of the way in which local conflicts occurring in the implementation phase often bring up important and new political themes that deserve to be considered and discussed in their own right. In this regard it seems safe to predict that the current debate on 'governance' will lead to a new notion of democratic policy-making, in which democracy will not only refer to the way in which parliaments have discussed certain policy proposals and the extent to which these 'legitimate' decisions are subsequently executed. Instead, it will encompass the workings and dynamics of many other 'political spaces' as well (cf. Eriksen and Fossum 2000).

3a Nederlandse samenvatting

D. Liefferink, J. van Tatenhove en M. Hajer

De dynamiek van het natuurbeleid in de Europese Unie: 'front stage' en 'back stage' in 2030

Dit essay verkent de dynamiek van het natuurbeleid in de Europese Unie (EU) voor de periode tot 2030. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen *front stage* en *back stage* processen. *Front stage* processen betreffen het formele beleidsproces binnen de EU, met name het in het EU-Verdrag verankerde samenspel van de Europese Commissie, het Europese Parlement en de lidstaten (c.q. de Raad van Ministers). *Back stage* processen ontwikkelen zich 'achter' deze formele setting in de dagelijkse beleidspraktijk. Hierbij zijn diverse publieke en private actoren op Europees, nationaal en sub-nationaal niveau betrokken.

Huidige theorieën van (*multi-level*) *governance* gaan uit van een steeds groter belang van dergelijke *back stage* relaties. In de EU is bovendien de formele *front stage* als gevolg van opeenvolgende Verdragswijzigingen en uitbreidingen uitzonderlijk dynamisch. De hieruit voortkomende institutionele speelruimte (*institutional void*) biedt bijzondere mogelijkheden voor de ontwikkeling van 'nieuwe', (nog) niet geformaliseerde (d.w.z. *back stage*) vormen van interactie tussen publieke en private actoren.

De ontwikkeling van het EU-natuurbeleid wordt in de komende jaren in belangrijke mate bepaald door twee variabelen: (a) de mate waarin de EU verder integreert tot een uniform, 'federaal' Europa, en (b) de mate waarin de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten doorgang vindt. Combinatie van beide factoren leidt tot vier scenario's, met verschillende consequenties voor het natuurbeleid:

1. Stadion Europa: voortgaande Europese integratie en uitbreiding tot 25 à 30 lidstaten. 'Brussel' bepaalt in steeds sterkere mate vorm en inhoud van het natuurbeleid en flankerende beleidsterreinen zoals milieu, landbouw, infrastructuur etc. De handhaving van Europees beleid verbetert. Dankzij institutionele hervormingen zijn er zeer beperkte formele mogelijkheden tot het blokkeren van EU-wetgeving, zodat beïnvloeding door individuele lidstaten deels via de *back stage* plaatsvindt. De private belangenbehartiging (bedrijven, NGOs, etc.) richt zich steeds meer op Brussel.

2. Duiventil Europa: uitbreiding tot 25 à 30 lidstaten bij stagnerende integratie. Dit scenario leidt tot een sterke nadruk op diversiteit en differentiatie van beleid, juist op terreinen als natuurbescherming, ruimtelijke ordening en infrastructuur die niet tot de centrale EU-bevoegdheden behoren. Beleidsconcurrentie tussen de lidstaten kan toenemen. Belangenorganisaties oriënteren zich in sterke mate op het

nationale niveau. Tegelijkertijd biedt de voortdurende institutionele onzekerheid in Brussel ruimte voor experimenten met nieuwe, *back stage* vormen van publiek-privaat beleid.

3. Fort Europa: voortgaande Europese integratie bij stagnerende uitbreiding. Net als onder het *Stadion* scenario treedt een sterke Europeanisering van het natuurbeleid op, maar als gevolg van de geringere omvang en de grotere homogeniteit van de EU zijn de mogelijkheden groter voor individuele lidstaten om het Brusselse beleid op constructieve wijze mede vorm te geven.

4. Fawly Europe²: stagnatie van zowel het integratieproces als de uitbreiding. Dit scenario leidt tot voortdurende interne strijd en sterk gedifferentieerd, vaak ineffectief beleid. Op het terrein van natuurbescherming doppen de lidstaten hun eigen boontjes. Belangenorganisaties vallen terug op het nationale niveau. Voor internationale samenwerking zijn andere fora dan de EU in toenemende mate belangrijk.

De *Duiventil* en *Fawly* scenario's leiden tot een sterk nationaal bepaald en gedifferentieerd natuurbeleid, maar ook tot een vrij grote ruimte voor 'nieuwe' vormen van publiek-privaat beleid in Brussel. De *Stadion* en *Fort* scenario's leiden tot sterk geëuropeaniseerd natuurbeleid dat echter niet altijd overeenkomt met nationale tradities en voorkeuren. In combinatie met verbeterde handhaving kan dit implementatieproblemen veroorzaken. Voor beïnvloeding van 'Brussel' moet op creatieve wijze gebruik worden gemaakt van de *back stage*.

Op basis van de analyse worden de volgende conclusies met betrekking tot de rol van Nederland in het Europese natuurbeleid getrokken:

- een Nederlandse voortrekkersrol in het natuurbeleid is in alle scenario's gunstig omdat het de mogelijkheid biedt de Europese agenda (mede) te bepalen;
- goede implementatie van EU-natuurbeleid is belangrijk om als voortrekker geloofwaardig te blijven (zie vooral de *Stadion* en *Fort* scenario's);
- versterking van publiek-private samenwerking is belangrijk om de mogelijkheden van de Brusselse *back stage* optimaal te benutten.

2 Genoemd naar de televisie serie *Fawly Tower* van John Cleese.



Wise use volgens de Habitatrichtlijn betekent dat er geen activiteiten mogen plaatsvinden die een bedreiging zijn voor het voortbestaan van natuurwaarden. Dat soort activiteiten zijn in de richtlijngebieden alleen toegestaan indien er sprake is van een 'zwaarwegend maatschappelijke belang'. | *Uit: Natuur voor mensen, mensen voor natuur.*

4 Subsidiariteit in natuurbeleid

Een verkenning van ruimtelijke afwegingen over natuurwaarden onder invloed van decentralisatie en internationalisering

W. W. Buunk

4.1 Inleiding

Het Nederlandse natuurbeleid is aan een aantal opvallende veranderingen onderhevig. Eind jaren tachtig is een ambitieus project geformuleerd om een Ecologische hoofdstructuur tot stand te brengen die zich over het gehele land uitstrekt. De Ecologische hoofdstructuur is een netwerk van natuurgebieden dat het voortbestaan van voor Nederland kenmerkende natuur moet veiligstellen door ecologische processen mogelijk te maken in de verspreid gelegen versnipperde natuurgebieden van Nederland.

Kort na de introductie van dit ruimtelijk beleidsconcept is in Nederland een proces van decentralisatie van de uitvoering van natuurbeleid ingezet. Gelijktijdig met deze decentralisatie van Nederlands natuurbeleid voltrekt zich ook op internationaal niveau een snelle ontwikkeling van natuurbeleid. Diverse internationale verdragen voor bescherming van soorten en van bepaalde typen natuurgebieden worden ingekaderd in het algemene streven naar behoud van mondiale biodiversiteit. Bovendien komt Europese regelgeving tot stand die een directe werking heeft in het nationaal beleid. Veranderend natuurbeleid wordt derhalve gekenmerkt door een 'spagaat' tussen processen van decentralisatie en internationalisering.

In de decentralisatie van natuurbeleid staat de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur centraal. Het zijn vooral de provincies die een belangrijke rol van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) overnemen. Met de internationalisering van natuurbeleid is er een veelheid aan afspraken over de bescherming van soorten en bepaalde typen natuurgebieden waaraan Nederland zich in verdragen heeft verbonden. Met name de Europese richtlijnen voor natuurbescherming hebben consequenties voor het Nederlandse natuurbeleid. Deze hebben namelijk een directe werking in besluitvorming, zelfs tot op het lokale niveau. Door de gelijktijdige internationalisering en decentralisatie van natuurbeleid is een meerlagige beleidsvoering ontstaan waarin natuurbeleid wordt vormgegeven door besluitvorming op verschillende schaalniveaus die onderling verbonden zijn. In deze ontwikkelingen treedt tegelijkertijd een zekere verbreding op ten opzichte van het traditionele nationale beleidsstelsel, waardoor een veelheid aan betrokken partijen op (inter)nationaal, regionaal en lokaal niveau een bijdrage aan natuurbeleid levert.

In dit essay betoog ik dat het natuurbeleid verandert, omdat de manier van afwegen in besluitvormingsprocessen over natuur verandert. In essentie is een afweging over natuur in natuurbeleid vooral een ruimtelijke afweging. Daarbij is het wel belangrijk dat natuurbescherming eigenlijk gebaat is bij zo min mogelijk besluitvorming of afweging. Natuurbescherming is immers gebaat bij een status quo. Natuurbeleid is om die reden vaak een kwestie van zo min mogelijk

In essentie is een afweging over natuur in natuurbeleid vooral een ruimtelijke afweging

Aanvankelijk vooral voor houtproductie, maar later ook voor behoud van natuur

beleid, zo min mogelijk verandering of uitvoering. In werkelijkheid echter worden in besluitvormingsprocessen natuurwaarden afgewogen ten opzichte van ruimtelijke ontwikkelingen. Kenmerkend voor veranderend natuurbeleid is de aard van de afwegingen die over natuur worden gemaakt op de verschillende bestuurlijke schaalniveaus en de daarbij horende verschillende ruimtelijke schaalniveaus.

Om inzicht te krijgen in de aard van de afweging die over natuur wordt gemaakt op verschillende bestuurlijke niveaus, wordt het subsidiariteitsbeginsel gebruikt. Na decentralisatie en internationalisering is in een meerlagig natuurbeleid een zekere rangorde ontstaan in de afweging over natuur. Het doel van deze verkenning van subsidiariteit in het natuurbeleid is uiteindelijk om inzicht te krijgen in de uitdagingen van het veranderend natuurbeleid. Deze uitdagingen manifesteren zich met name op het regionale niveau in beleids- en besluitvormingsprocessen.

In de hiernavolgende paragraaf geef ik eerst een overzicht op hoofdlijnen van de ontwikkeling van Nederlands en van internationaal natuurbeleid. In de tweede paragraaf ga ik in op subsidiariteit in natuurbeleid die zich voordoet nu er op verschillende bestuurlijke niveaus verschillende afwegingsmechanismen over natuur worden gehanteerd. In de derde paragraaf onderscheid ik vier van deze afwegingsmechanismen die in natuurbeleid gevonden kunnen worden: zeldzaamheid, biodiversiteit, natuurdoeltypen en 'wise use' en ga ik na, aan welk ruimtelijk schaalniveau deze afwegingsmechanismen refereren. In de daarop volgende vier paragrafen analyseer ik telkens een casus waarin één van deze afwegingsmechanismen in beleidsprocessen rond natuur wordt gehanteerd. Op grond van deze casus

worden in de slotparagraaf een aantal principes ten aanzien van de kwaliteit van beleid en besluitvormingsprocessen in veranderend natuurbeleid geformuleerd.

4.2 Natuurbeleid: Van particulier initiatief en wetgeving naar planmatige aanpak

Natuurbeleid is dat deel van het overheidsbeleid waarin de keuzes die de samenleving wenst te maken ten aanzien van het behoud en de bescherming van natuur, zijn vastgelegd en ten uitvoer worden gelegd. Het Nederlands natuurbeleid heeft een volledig beleidsstelsel met wetgeving en instituties. Deze bestaat uit de ambtelijke organisatie binnen de centrale overheid en provincies, met gespecialiseerde kennisinstellingen en diverse organisaties voor de uitvoering van beheer van natuurgebieden. Dit beleidsstelsel is het resultaat van een historische ontwikkeling die eigenlijk is begonnen met particulier initiatief. De 'geboorte' van natuurbescherming in Nederland wordt over het algemeen bij de oprichting van de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten gelegd in 1871. De vereniging wilde het Naardermeer behoeden voor een verandering tot vuilstort. Aansluitend bij initiatieven van maatschappelijke organisaties aan het einde van de 19^e eeuw is in de tweede helft van de 20^e eeuw een beleidsstelsel ontstaan waarin de overheid een steeds bepalender rol vervult. Staatsbosbeheer, opgericht in 1899, kreeg een belangrijke taak in aankoop en beheer van bossen. Aanvankelijk vooral voor houtproductie, maar later ook voor behoud van natuur.

Particuliere natuurbescherming blijft belangrijk, hetgeen wordt ondersteund met belastingvoordelen voor de instandhouding van particuliere

landgoederen uit hoofde van de Natuurschoonwet van 1928¹. In de jaren vijftig wordt particuliere natuurbescherming uitgebreid met provinciale landschapsstichtingen. Vanaf 1975 wordt natuurbeleid mede vormgegeven door middel van het instellen van nationale parken en nationale landschappen. In deze gebieden moet samenwerking op basis van vrijwilligheid tussen betrokken eigenaren en overheden bijdragen tot intensivering van natuurbeheer. Het Rijk draagt bij aan de instelling van bezoekerscentra en kosten van voorlichting en staf. Tot slot dragen vanaf de jaren zeventig pressiegroepen, zoals Vogelbescherming, de Waddenvereniging en Milieudefensie bij aan de ontwikkeling van natuurbescherming.

Het beleidsstelsel voor natuurbeleid voorziet vanaf 1968 in een raamwerk van wetgeving voor bescherming van natuurwaarden in aanvulling op particulier initiatief. Deze wetgeving vormt nog steeds de kern van natuurbescherming in de vorm van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet, die ondermeer de Vogelwet van 1936 en de Jachtwet vervangt². De formele beleidsdoelen van natuurbeleid omvatten uit hoofde van deze wetgeving in beginsel het benoemen van natuurwaarden die men wenst te behouden. In het geval van de Natuurbeschermingswet betreft het bepaalde gebieden die als natuurmonument worden aangewezen. De Flora- en Faunawet biedt het kader voor de definitie van inheemse plant- en diersoorten die in hun voortbestaan worden bedreigd. Het bijbehorend juridisch instrumentarium bestaat uit verbodsbepalingen om deze natuurwaarden van bescherming te voorzien. Overigens is ook wetgeving uit andere beleidsvelden soms gericht op de bescherming van natuurwaarden. Voorbeelden

daarvan zijn bepaalde bospercelen die uit hoofde van de Boswet als natuurgebied worden aangemerkt, of waterwingebieden.

Vanaf eind jaren '80 krijgt het natuurbeleid op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening middels planologische kernbeslissingen een meer planmatige ruimtelijke grondslag. In een verkennende studie voor het Natuurbeleidsplan, wordt het concept van de Ecologische hoofdstructuur geïntroduceerd. Als reactie op de voortdurende achteruitgang van de kwaliteit van natuur in Nederland is daarmee een meer offensief beleid ingezet. Voortbouwend op ecologische inzichten in de mogelijkheden voor natuurontwikkeling en principes van de eilandtheorie, wordt een robuuste ruimtelijke structuur voor natuur in Nederland voorgesteld. In die structuur zijn natuurgebieden eilanden en 'stepping stones' in een omgeving van cultuurlandschap. De Ecologische hoofdstructuur moet gaan bestaan uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones en in totaal rond 2018 zo'n 700.000 ha³ omvatten.

De uitwerking van het beleidsconcept Ecologische hoofdstructuur vindt plaats in de periode 1989-1995. Om de doelen van de Ecologische hoofdstructuur te realiseren, is bepaald wat voor Nederland kenmerkende natuur is. Als referenties gold een combinatie van ecologische inzichten, een reconstructie van natuurlijke en halfnatuurlijke ecosystemen die Nederland gekend heeft en een wensbeeld van oernatuur. Voor dit laatste zijn ook buitenlandse voorbeelden gezocht. Met een rapport van het ministerie van LNV en een handleiding voor het bepalen van natuurdoeltypen van het Informatie en Kenniscentrum van hetzelfde ministerie, zijn deze referenties operationeel gemaakt voor uitvoering van het beleid.

1 Herziene Natuurschoonwet is van 1989. De status van NSW landgoed maakt ook toegang tot subsidiestromen mogelijk. De landgoederen moeten opengesteld zijn voor publiek.

2 Vogelwet, Jachtwet, Wet nuttige dieren, Wet bedreigde uitheemse dieren plantensoorten.

3 De 700.000 ha natuur op het vaste land omvat ook kleine wateren. Zo'n 7.000.000 ha die de grote wateren omvat, wordt ook tot onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur verklaard, hoewel daar verder weinig invulling aan wordt gegeven.

In het Handboek Natuurdoeltypen is een systematiek van honderdtweeëndertig natuurdoeltypen beschreven voor de Ecologische hoofdstructuur. Voor elke fysisch-geografische regio, bijvoorbeeld de hoge zandgronden, is een indeling op grond van abiotische omstandigheden en biotische kenmerken (onder andere 'doelsoorten') opgesteld. Deze natuurdoeltypen gelden als operationele referenties voor sturing en toetsing van natuurbeleid en beheer ter plaatse.

In het Structuurschema Groene Ruimte, een planologische kernbeslissing, wordt het streven om de Ecologische hoofdstructuur te realiseren ook via de ruimtelijke ordening beleidsmatig versterkt (LNV, 1995). Het natuurbeleid draagt daarmee ook bij aan een kenmerkende discussie voor Nederlands ruimtelijk beleid in de landelijke gebieden, die gaat over de keuze tussen scheiding of verweving van functies. Eind jaren zeventig ligt de nadruk in het beleid nog op verweving van natuurwaarden en diverse maatschappelijke gebruiksfuncties in het landelijk gebied. De inzet van de Relatienota uit 1975 die boeren compenseert voor een suboptimale bedrijfsvoering als gevolg van natuurlijke 'hindernissen' op hun land, illustreert dit. De Relatienota is de Nederlandse toepassing van de Europese bergboerenregeling, verordening 268/75/EEC.

Met de introductie van de Ecologische hoofdstructuur als beleidsconcept voor natuurbeleid, verschuift de aandacht echter naar de aankoop door het Rijk en inrichting en beheer van gebieden. Verweving maakt plaats voor scheiding. Natuurwaarden worden niet gezien als een onderdeel van de kwaliteiten die een bepaald gebied heeft, maar als een functie die het landelijk gebied kan vervullen en waarvoor naar believen

kan worden gekozen. Er komt een sterke nadruk op segregatie tussen natuurgebieden en gebieden met een economische of gebruiksfunctie, met name landbouw. De Ecologische hoofdstructuur wordt daarbij niet gezien als een geheel van natuurwaarden die behouden moet worden, maar als een doel dat gerealiseerd moet worden. Gebieden die binnen de begrenzing van de Ecologische hoofdstructuur vallen, worden bij voorkeur opgekocht door de overheid om vervolgens, voorzien van natuurdoelen, overgedragen te worden aan een terreinbeherende organisatie.

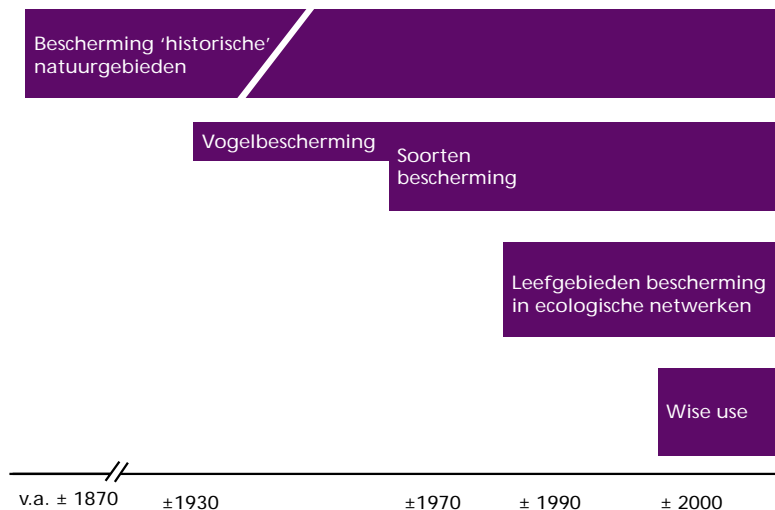
Pendants in het internationaal natuurbeleid

In het natuurbeleid zijn beleidsconcepten te onderscheiden die de ontwikkeling van het natuurbeleid markeren (zie figuur 4.1). In de beginperiode van het natuurbeleid was er een historische en enigszins ad hoc bepaalde voorkeur voor het beschermen van hoog gewaardeerde gebieden. Het beschermen van gebieden, de 'natuurmonumenten', markeert de start van natuurbeleid.

Een volgend concept is dat van de soortbescherming. De vogelbescherming is daarin een voorloper geweest. Ook de soortbescherming wordt ondersteund door internationale verdragen. Een overzicht in de Natuurbalans 2001 laat zien dat de eerste internationale verdragen primair zijn gericht op de bescherming van vogels en trekkensoorten (Natuurplanbureau, 2001, pp. 158-164). De verdragen van Ramsar (1971) en Bern (1979) en de Vogelrichtlijn van de Europese Unie nemen ook de bescherming van de leefgebieden van de te beschermen soorten in acht.

Met de introductie van het concept van de Eco-

logische hoofdstructuur vindt een omslag plaats naar het beschermen van soorten en hun leefgebied in ecologische netwerken. Ook deze benadering heeft een pendant in internationaal beleid. Op Europees niveau wordt gewerkt aan het pan-Europese netwerk van natuurgebieden en Natura 2000, het ecologische netwerk van beschermde natuurgebieden in Europese Unie. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen geven aan welke gebieden en soorten ook juridisch beschermd moeten. In het Nederlands natuurbeleid is in 2000 met de nota 'Mensen voor natuur, natuur voor mensen' op rijksniveau weer een heroriëntatie van het natuurbeleid ingezet (LNV, 2000). Het realiseren van de Ecologische hoofdstructuur wordt weliswaar gecontinueerd en versterkt, maar de maatschappelijke betekenis van natuur wordt in deze nota meer op de voorgrond geplaatst. Dit concept wordt ook wel wise use genoemd. De betekenis van mensen-wensen voor natuur, het verbreden van maatschappelijk draagvlak voor natuurbescherming en het vergroten van aandacht voor recreatie en landschap staan daarin centraal. Ook hier is een relatie met internationaal natuurbeleid. Deze is met name herkenbaar in het streven naar duurzame ontwikkeling, zoals dat al in 1992 in VN-verband is vastgelegd. Tijdens deze UNCED conferentie in Rio de Janeiro is ook het VN-biodiversiteitsverdrag gesloten. Hierin wordt weliswaar de instelling van een systeem van beschermde gebieden ten behoeve van het behoud van de mondiale biodiversiteit onderschreven, maar daaraan wordt tevens de zorg voor een duurzaam gebruik van natuur toegevoegd. Omdat dit raamverdrag mede middels sectorbeleid en sectoroverstijgend beleid gerealiseerd moet worden, duurde het zo'n tien jaar voordat de



notie van 'wise use' ook in Nederlands natuurbeleid expliciet invulling kreeg. (Natuurplanningsbureau, 2001, pp.170-172). De Europese Habitatrichtlijn voorziet in een soortgelijke 'wise use' benadering voor de juridische bescherming van natuurwaarden in de gebieden die onderdeel uitmaken van Natura 2000. De richtlijn bevat niet zozeer verbodsbepalingen, als wel een afwegingskader voor besluitvorming over ontwikkelingen die mogelijk schade kunnen zijn voor de expliciet benoemde natuurwaarden. Het valt op dat de vier beschreven leidende beleidsconcepten elkaar niet opvolgen maar grotendeels complementair zijn en gelijktijdig naast elkaar geldig zijn. De betekenis van doelen en beleidsconcepten die de ontwikkeling van Nederlands en internationaal natuurbeleid markeren, staat onder invloed van een duale ontwikkeling van decentralisatie en internationalisering van natuurbeleid.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van beleidsconcepten in natuurbeleid

Veranderend natuurbeleid onder invloed van decentralisatie en internationalisering

In het beleidsstelsel is de directie Natuurbeheer van het ministerie van LNV de spil van natuurbeleid. De voornaamste instrumenten zijn de wetgeving voor bescherming van natuur en financiering van aankoop en beheer van natuurgebieden. Een cruciale rol in deze ontwikkeling van natuurbeleid is weggelegd voor een nauwe samenwerking tussen deskundigen van wetenschappelijke instituten, overheden en natuurbeschermingsorganisaties. Voor de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur (aankoop, inrichting en beheer) zijn vooral de terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer, de provinciale landschappen en de Vereniging Natuurmonumenten belangrijk.

Tegelijkertijd met de introductie van de Ecologische hoofdstructuur als beleidsconcept, is de decentralisatie van de uitvoering van natuurbeleid ingezet. In het decentralisatieproject zijn vanaf de jaren tachtig binnen de Nederlandse overheid taken en bevoegdheden overgedragen van de rijksoverheid naar provincies en gemeenten (Ypma, 1997, pp. 36-43). Het is een project dat aanvankelijk vooral door de ministeries van Financiën en Binnenlandse zaken is geleid. Hierdoor lag er een nadruk op de verschuiving van bevoegdheden en financieringsstromen, ook in de decentralisatie van het natuurbeleid.

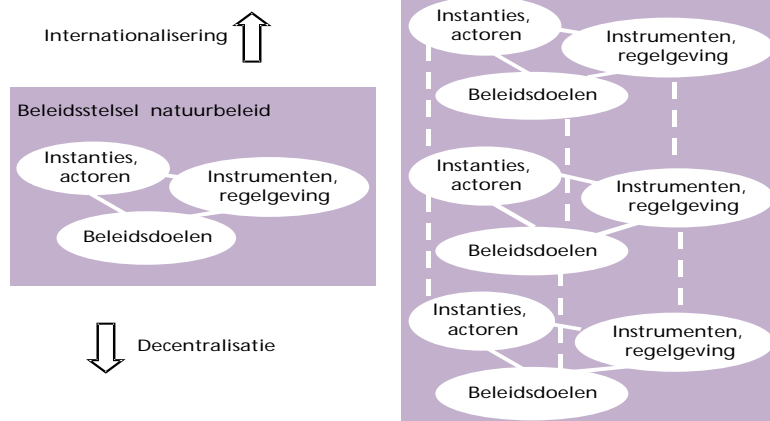
In 1991 hebben de rijksoverheid en de gezamenlijke provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO), een convenant gesloten waarin zij hebben afgesproken dat Rijk en provincies ieder vanuit eigen beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid uitvoering geven aan het Natuurbeleidsplan. De provincies worden verantwoordelijk voor de realisatie van de Eco-

logische hoofdstructuur. In 1993 is dat nader uitgewerkt in de Decentralisatie Impuls-LNV. Belangrijk in dit akkoord is de afspraak dat de verantwoordelijkheid en de middelen voor de Relatienota en voor landinrichting naar de provincies gaan (Heidema Advies, 1994; Huitema, 1998; Ypma 1997). De provincies moeten de Ecologische hoofdstructuur begrenzen, de natuurdoeltypen bepalen voor onderdelen van de Ecologische hoofdstructuur en prioriteiten stellen voor aankoop, inrichting en beheer.

Niet alleen de provinciale overheid krijgt daarmee een grote inbreng in de nadere uitwerking en invulling van doelen van natuurbescherming en natuurontwikkeling. Ook de mogelijkheid voor inbreng van andere partijen op regionaal niveau wordt groter. Daardoor wordt het netwerk van partijen rondom het geïnstitutionaliseerde natuurbeleid vergroot. Terreinbeherende organisaties en particuliere landgoedeigenaren hadden door middel van hun activiteiten vanzelfsprekend altijd al directe invloed op natuurgebieden. Maar zij raken door het proces van decentralisatie nu nog nauwer betrokken bij de beleidsvoering. Ook vrijwilligerswerk en de bijdrage van landbouwbedrijfsvoering voor het behoud en de verbetering van natuur wordt deel van natuurbeleid. Vrijwilligersorganisaties en particuliere grondeigenaren worden in toenemende mate erkend als beheerders van natuurgebieden. Ook traditioneel minder bij natuurbeleid betrokken actoren manifesteren zich direct in natuurbeleid, zoals projectontwikkelaars. Zij worden betrokken vanwege de noodzaak tot compenserende maatregelen bij bouwprojecten en zij kunnen voor financiering of uitvoering van natuurontwikkeling zorgen. Natuurbeleid wordt het resultaat van beleidsprocessen waaraan een grote diversiteit van

partijen een bijdrage levert, een vorm van 'multi-actor governance' dus (Zouwen, 2001, pp. 22-24).

De dynamiek van het natuurbeleid is in dit proces van decentralisatie van de uitvoering sterk verbonden met financieringsstromen, waaraan ook de rijksoverheid haar voornaamste sturingskracht ontleent (Ypma, 1997). In het kader van de decentralisatie van natuurbeleid hebben Rijk en IPO afgesproken dat sommige taken en bevoegdheden die uit de Natuurbeschermingswet voortvloeien, worden overgedragen aan provincies⁴. Het Rijk zorgt voor een adequaat ruimtelijk beleid, milieubeleid en waterhuishoudingsbeleid en blijft verantwoordelijk voor de implementatie van internationale verdragen. De provincies worden beter in staat geacht een integrale afweging over natuur en andere maatschappelijke belangen te kunnen maken in het kader van de Natuurbeschermingswet. Dit onderdeel van de decentralisatie-operatie wordt echter verstoord door de manier waarop het ministerie van LNV aanvankelijk omgaat met de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De internationalisering van natuurbeleid in de vorm van internationale verdragen, laat de verdragspartijen vrij om op eigen wijze de implementatie ter hand te nemen. Internationalisering blijft in deze vorm beperkt tot een extra niveau waarop natuurbeleid georganiseerd wordt, zonder dat deze direct doorklinkt in de Nederlandse beleidsvoering. De verdragen van Ramsar, Bern en Bonn, hebben een bereik dat tot op regionaal en lokaal niveau reikt als het gaat om aanwijzing van gebieden, maar deze geschiedt met instrumenten uit het nationale beleidsstelsel.



Met de natuurbeschermingsrichtlijnen van de Europese Unie ligt dit anders. Het institutionele en juridische kader van de Europese Unie maakt Europees beleid tot een dominant kader voor natuurbeleid. De Habitatrichtlijn van 1992 heeft een formele geldigheid die als gevolg van de zogenaamde directe werking vanaf 1996 tot op lokaal niveau juridisch bindend is. In 1996 moest de implementatie van zowel de Vogel- als de Habitatrichtlijn rond zijn. Hoewel Nederland een actieve bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van de richtlijnen, lopen niet alleen de aanmelding en selectie van gebieden vertraging op, maar ook de implementatie van het juridische beschermingskader (Natuurplanbureau, 2001, pp. 172-174).

Door de internationalisering, de Europeanisering en decentralisatie van het natuurbeleid, is een verticale gelaagdheid in de beleidsvoering ontstaan (zie figuur 4.2). Dat leidt er toe dat de mechanismen en algemeen gedeelde opvattingen uit de nationale beleidsstelsels aan betekenis

Figuur 4.2 Veranderend natuurbeleid. Internationalisering en decentralisatie dragen bij aan het ontstaan van 'multilevel governance' in natuurbeleid.

4 Het overgrote deel van de Ecologische hoofdstructuur geniet alleen via het ruimtelijke ordeningsplan bescherming. De indicatieve plankaart aanduiding en doelen van het Structuurschema Groene Ruimte moeten in streek- en bestemmingsplannen hun vertaling krijgen en in ruimtelijke beleidsvoering gehanteerd worden. De Natuurbeschermingswet geldt slechts in die delen van de EHS die al waren aangeduid als natuurmonument.

verliezen voor het natuurbeleid. Beleidsprocessen in natuurbeleid verliezen hun directe verbinding met het 'traditionele' beleidsstelsel. In het spanningsveld van decentralisatie en internationalisering verdwijnt de vanzelfsprekendheid van de definities van vraagstukken en de keuzemogelijkheden voor oplossingen zoals die voorheen in het nationale beleidsstelsel ingebakken zaten. De besluitvorming wordt voor veel betrokkenen minder grijpbaar. Het glipt als zand tussen de vingers door als bijvoorbeeld 'ineens' internationale regelgeving van toepassing blijkt. Die regels zijn voor iedereen nieuw en er liggen weliswaar vergelijkbare maar toch iets andere beleidsconcepten voor natuurbescherming aan ten grondslag.

Beleidsprocessen in natuurbeleid krijgen een meerlagig karakter, hetgeen ook wel wordt aangeduid als 'multi-level governance' (Marks, 1993; Peters, 2001; Zouwen, 2001). Dat betekent niet alleen dat er meerdere bestuurlijke niveaus zijn. Er ontstaat ook een nauwe relatie tussen beleidsvoering op verschillende bestuurlijke niveaus. Dat noemen we een 'vertical layering of governance processes' met 'relationships between governance processes at different levels' (Peters, 2001, p. 133).

Voor het natuurbeleid betekent dit dat beleidskaders en beleidsconcepten van verschillende bestuurlijke niveaus tegelijkertijd en naast elkaar bijdragen aan het formuleren van beleidsdoelen. Dat geldt ook voor de besluitvorming in bepaalde concrete situaties op één van de bestuurlijke niveaus. In dergelijke concrete situaties vindt een confrontatie plaats tussen deze verschillende beleidskaders, -doelen en -concepten die van verschillende bestuurlijke niveaus afkomstig zijn.

Meerlagigheid van natuurbeleid wil dus zeggen dat op één bestuurlijk niveau een afweging over natuur wordt gemaakt in het licht van kaders die op andere bestuurlijke niveaus zijn vastgesteld. Kenmerkend voor deze afwegingsmechanismen over natuur is dat een ruimtelijke afweging over natuur wordt gemaakt.

Nederland creëert volgens een eigen inzicht een Ecologische hoofdstructuur. Daarnaast geven het ECONET op pan-Europees niveau en Natura 2000 van de Europese Unie elk hun eigen betekenis aan een ecologisch netwerk. Zo refereert het Rijk in haar besluitvorming over het realiseren van de Ecologische hoofdstructuur aan een gewenste representatie van natuurdoeltypen in Nederland. Terwijl het Rijk in de besluitvorming over het selecteren van gebieden ingevolge de Habitat- en Vogelrichtlijn dient te refereren aan de Atlantische bio-geografische regio. Dit is een bovennationaal schaalniveau. En naast de voornaamste instrumenten van het Nederlandse natuurbeleid, te weten aankoop en inrichting van natuurterreinen, hebben begrippen als 'gunstige instandhoudingstoestand', 'compensatiebeginsel' en 'biodiversiteit' een eigen betekenis voor de praktijk van het natuurbeleid. Deze meerlagigheid van beleidsvoering kan worden geanalyseerd door na te gaan wat de aard van de afweging is die over natuur wordt gemaakt en aan welk ruimtelijk schaalniveau die afweging refereert.

4.3 Subsidiariteit in natuurbeleid: Elk niveau een aandeel in afweging over natuur

Veranderend natuurbeleid leidt tot verschuivingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuurslagen en bestuursorganen. De klassieke scheiding van verantwoordelijkheden

op de verschillende bestuurlijke niveaus in het Nederlandse natuurbeleidsstelsel wordt daardoor in toenemende mate doorkruist. In deze paragraaf wordt naar het subsidiariteitsbeginsel gekeken om verschillen in de aard van deze afwegingen over natuurwaarden op verschillende schaalniveaus te begrijpen.

Het subsidiariteitsbeginsel is een normstellend beginsel voor het vormgeven van bevoegdheidsverdeling voor overheidsop treden. Het is een beginsel dat in het bijzonder de onderlinge verhouding regelt van bevoegdheden van overheden op verschillende niveaus en van bevoegdheden tussen overheid en samenleving. De voorbeelden van de Duitse federale constitutionele verhoudingen en van de Verenigde Staten illustreren de betekenis van soortgelijke principes. In de VS bestaan er onderling concurrerende principes over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale regering en de staten. Een daarvan is de 'dual federalism doctrine', waarin wordt gesteld dat het bestuur aan de staten is opgedragen en alle taken die niet expliciet door staten aan de federale overheid zijn opgedragen ook aan de staten gelaten moeten worden (Geelhoed 1991).

Ook in de opzet van de Duitse federale staat is er sprake van een bevoegdheidsverdeling tussen de

bond en de deelstaten. Voor natuurbeleid bijvoorbeeld liggen de voornaamste bevoegdheden bij de deelstatenregering die er hun eigen ministers voor hebben. De afstemming tussen deelstaten onderling met de bond wordt 'Politikverflechtung' genoemd, omdat deze afstemming plaatsvindt in een gezamenlijke permanente ministersconferentie (Faludi, 1997; Scharpf, 1985).

Om subsidiariteit in natuurbeleid te kunnen begrijpen, zullen we een interpretatie maken van het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat ten behoeve van Europees beleid is geformuleerd. Deze formulering van het subsidiariteitsbeginsel regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten waarbij het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen aanpak op nationaal niveau versus een gemeenschappelijke aanpak en optreden: '*...indien en voor zover nodig is om doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege omvang of gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt*'⁵. Dit beginsel is leidend voor de opbouw van Europees beleid en als zodanig in het Verdrag van de Europese Unie vastgelegd.

Voor natuurbeleid bijvoorbeeld liggen de voornaamste bevoegdheden bij de deelstatenregering die er hun eigen ministers voor hebben

De herkomst van het subsidiariteitsbeginsel ligt in de katholieke maatschappijleer, waarin de relatie tussen kerk en samenleving wordt gelegd. Evenals in de Europese Unie ligt hier een nadruk op het behoud van de eenheid (in dit geval van de katholieke leer en niet van de gezamenlijke markt), waarin een verdeling wordt aangebracht tussen hetgeen de kerk, maatschappelijke organisaties en het gezin voor zijn rekening neemt. In de formulering van het Europees Verdrag legt het subsidiariteitsbeginsel in de kern niet alleen de relatie tussen het schaalniveau van optreden, maar ook de relatie tussen de bevoegdheid tot optreden en de aard van het vraagstuk dat aangepakt wordt. Het is een leidend principe voor de reikwijdte van de bevoegdheid die ten aanzien van een vraagstuk op enig moment voor een bestuursniveau geldt.

5 Artikel 5 (ex artikel 3B) VEU, tweede lid

In het Europese integratieproces is het subsidiariteitsbeginsel direct verbonden met het proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel stelt dat de reikwijdte van het gezamenlijke Europese optreden in relatie moet staan tot de aard van het vraagstuk. Met andere woorden, het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstelling van dit Verdrag te verwezenlijken⁶. Samen met het proportionaliteitsbeginsel is het subsidiariteitsbeginsel een leidend beginsel voor de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende bestuurlijke niveaus. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel behoeft daarbij overigens nog wel een aanvullende normatieve invulling om het richtinggevend te maken. Voor Europa is dat neergelegd in een preambule bij het Verdrag, waarin staat dat het subsidiariteitsbeginsel is bedoeld om de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger plaats te laten vinden. Hiervoor zou men in een andere context evengoed voor andere doelen gekozen kunnen hebben. Bijvoorbeeld zo democratisch mogelijk. Of zo veel mogelijk door maatschappelijke organisaties. Of in relatie tot natuurbeleid kan als doel voor het hanteren van het subsidiariteitsbeginsel gelden dat zo min mogelijk wordt ingegrepen in natuurlijke ecologische processen.

In deze verkenning bekijken we hoe de constellatie van actoren tot stand komt waarin besluitvorming plaatsvindt. En we kijken naar hoe de verhouding is geregeld tussen de verschillende bestuurlijke niveaus waarop natuurbeleid vorm krijgt. Het gaat ons niet zozeer om een beschrijving van de verhouding tussen bestuurlijke niveaus. We kijken meer naar de manier waarop de constellaties van actoren op verschillende bestuurlijke niveaus in een of andere gedeelde

opvatting over omgang met natuur een platform hebben gevonden voor gezamenlijke actie en besluitvorming in natuurbeleid. De aard van de afweging die over natuurwaarden wordt gemaakt op elk van de bestuurlijke niveaus vormt de 'crux' van beleidsproces en besluitvorming. Voor natuurbeleid tekenen zich in het duale proces van internationalisering en decentralisatie steeds duidelijker contouren af hoe op elk van de bestuurlijke niveaus een afweging over natuur wordt gemaakt. Op internationaal niveau worden kaders aangegeven in termen van behoud van biodiversiteit. Op Europees niveau worden soorten en leefgebieden gedefinieerd die hiervoor beschermd moeten worden, mede naar aanleiding van internationale verdragen. Op nationaal niveau is een bestaande traditie van bescherming van bepaalde gebieden en bepaalde soorten en wordt nadere actie gedefinieerd en worden middelen verdeeld voor aankoop van grond en beheer. Op regionaal en lokaal niveau moet het beschermen en bevorderen van kwaliteit van natuurwaarden in overeenstemming worden gebracht met diverse maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen, veelal op kleinschalig niveau en rekening houdend met gebiedsspecifieke kenmerken. Telkens worden natuurwaarden anders gedefinieerd, door andere partijen en met het oog op andere effecten. Kennelijk heeft elk schaalniveau zijn eigen 'passende' afweging. Wat 'passend' is, is te beoordelen aan de hand van verschillende maatstaven. In natuurbeleid worden afwegingen gemaakt op grond van de heersende ecologische inzichten en de stand van wetenschap. Maar ook politieke en bestuurlijke factoren bepalen wat een 'passende afweging' is. Met de internationalisering van natuurbeleid is een duidelijker beeld ontstaan

6 Artikel 5 (idem) VEU, derde lid

over welk niveau welke afweging over de bescherming van natuurwaarden kan en moet maken. Dit betekent dat voor elk van de bestuurlijke niveaus kan worden nagegaan hoe een passende afweging over natuur wordt gemaakt. In deze verkenning zal het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat voor het Europees beleid is geformuleerd, worden gebruikt om na te gaan wat de crux van besluitvorming is op verschillende bestuurlijke niveaus. In de volgende paragraaf wordt een nadere analyse gemaakt van de afwegingsmechanismen, zoals ze hierboven al kort gekarakteriseerd zijn.

4.4 Afwegingsmechanismen in natuurbeleid: een overzicht en typologie

Eén van de belangrijkste kenmerken van de internationalisering van het natuurbeleid is dat de te beschermen natuurwaarden vanuit internationaal perspectief worden vastgesteld. Uiteraard ontstaan dan inhoudelijke verschillen met voorheen in nationaal perspectief vastgestelde prioriteiten op het gebied van natuurbescherming. Ten eerste is er het verschil in ruimtelijk schaalniveau waarop de te beschermen natuurwaarden worden bepaald. De mate van zeldzaamheid van soorten of gebieden hangt immers samen met de verspreiding over een land, een werelddeel of de hele wereld. De kwetsbaarheid van soorten of gebieden is ook afhankelijk van lokale omstandigheden, zowel fysiek als maatschappelijk. Ten tweede verandert gaandeweg het denken over natuurbescherming. Reeds vastgesteld nationaal natuurbeleid wordt geconfronteerd met nieuwe concepten en nieuwe principes vanuit een internationale beleidsarena. Ondertussen staat het denken niet stil en ontstaan nieuwe inzichten en praktijken in de omgang met natuur en natuurbescher-

ming op regionaal en lokaal niveau. Een sequentie van natuurbeschermingsprincipes is het gevolg. Om de verschillende afwegingsmechanismen in natuurbeleid te kunnen opsporen, zullen we daarom eerst kijken naar de verschillende manieren waarop natuurwaarden worden gedefinieerd. Pas daarna kunnen we bepalen welke verschillende afwegingsmechanismen er zijn en aan welk ruimtelijk schaalniveau daarin wordt gerefereerd.

De definitie van natuurwaarden is cruciaal om de afwegingen die over natuur worden gemaakt te begrijpen. Maar beleidsprocessen in natuurbeleid zijn er in vele verschillende vormen. Er is zelden een eenduidig beslismoment of een besluit over het beschermen van natuur. Dat betekent ook dat er niet zozeer sprake is van slechts een afweging over natuur. In meerdere situaties worden afwegingen gemaakt. In deze paragraaf zoeken we naar het algemene afwegingsmechanisme dat op verschillende specifieke situaties wordt toegepast. Het uitzonderlijke van natuurbeleid is wellicht dat het er in essentie op is gericht helemaal geen besluit te nemen. Als recht wordt gedaan aan de wens om natuur te beschermen en derhalve dat geen nieuwe activiteiten of ontwikkelingen in een gebied ondernomen moeten worden, dan impliceert dit, dat in natuurbeleid geen besluitvorming nodig is. Zolang er geen verandering op til is, is immers geen beleidsinitiatief nodig. Toch vindt er in het natuurbeleid wel besluitvorming plaats. In vele natuurgebieden wordt een of andere vorm van beheer ondernomen. Daarvoor worden doelen en prioriteiten vastgesteld. Er worden gebieden geselecteerd welke wel en welke niet worden beschermd. Er vinden onderhandelingen plaats over de aankoop van terreinen waarin keuzes worden gemaakt.

Het uitzonderlijke van natuurbeleid is wellicht dat het er in essentie op is gericht helemaal geen besluit te nemen

Er zijn in het natuurbeleid drie besluitvormingsmomenten waarin een afweging over natuur wordt gemaakt. In de eerste plaats besluitvorming over selectie en aanwijzing van gebieden die op een of andere manier beschermd dienen te worden. In de tweede plaats is besluitvorming nodig in gevallen waar zich ontwikkelingen voordoen in beschermde gebieden, waarbij het regime van beschermende regelgeving voorschrijft dat hierover expliciet besluitvorming nodig is. Het toepassen van die regelgeving kan dus leiden tot een verbod of wijziging van de voorgenomen activiteit. En in de derde plaats gaat in natuurbeleid aandacht uit naar verandering van natuurgebieden door ingrepen en beheer, om de omstandigheden te wijzigen in overeenstemming met gewenste natuurwaarden.

In het Nederlandse en internationale natuurbeleid kunnen we een aantal afwegingsmechanismen vinden: het bepalen (en beschermen) van *zeldzaamheid*, de systematiek van *natuurdoeltypen*, het *biodiversiteitsstreven*, en de vermaatschappelijking van natuur die uitgaat van 'wise use'. De aard van de afweging over natuur, zoals elk van deze afwegingsmechanismen die voorstaat, kan worden gekarakteriseerd aan de hand van twee variabelen:

- De verschijnselen die aan natuur worden onderkend en de manier waarop het wordt waargenomen (bijvoorbeeld door een indeling in soorten te hanteren (biologie), of als kenmerken van een bepaald gebied (landschappelijk), als geheel van fysieke processen (ecologie), of als deel van maatschappelijk ruimtegebruik kwaliteit (cultuur-historisch).
- Betekenis die aan deze natuurwaarden wordt verleend vanuit de maatschappelijke oriënta-

tie. Die oriëntatie kan bijvoorbeeld gericht zijn op behoud of ontwikkeling, op aandacht voor samenwerking of juist op individuele verantwoordelijkheden).

Deze afwegingsmechanismen hebben elk hun zwaartepunt op een bepaald bestuurlijk schaalniveau waarop aan natuurbeleid vormgegeven wordt: internationaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal (zie box 1 op pagina 81).

Zeldzaamheid

Het definiëren van unieke en zeldzame soorten of gebieden die in hun voortbestaan bedreigd worden, vormt in zekere zin de bakermat van natuurbeleid. Het afwegingsmechanisme zeldzaamheid wordt toegepast ten behoeve van het instellen van een regime van verbodsbepalingen en andere beschermingsmaatregelen. Van oorsprong is het bepalen van zeldzaamheid een lokale aangelegenheid, maar het is uitgegroeid tot een op internationaal niveau te definiëren maatschappelijke zorg voor de omgeving.

De soortenbescherming is het oudste verschijnsel van internationaal natuurbeleid en omvat ook de bescherming van leefgebieden die voor die soorten van belang zijn: Conventies van Ramsar, Bern en Bonn en de Europese Vogelrichtlijn. Hoewel de bescherming van natuur uiteindelijk lokaal moet worden geëffectueerd, is de referentie in hoofdzaak het internationale schaalniveau.

Het dominante schaalniveau voor het afwegingsmechanisme zeldzaamheid is momenteel de biogeografische regio. Het is het niveau dat voor de selectie van soorten en habitats in de Europees Habitat- en Vogelrichtlijn wordt gehanteerd. Voor Nederlandse natuur is dat de 'Atlantische' regio.

Biodiversiteit

Behoud van de bestaande 'biologische diversiteit' als grondslag voor een afwegingsmechanisme over natuur is in VN-verband gedefinieerd. Het streven naar behoud van het geheel aan soorten en biotopen in de wereld is het voorlopige slotstuk van internationalisering van natuurbeleid. In wezen bouwt biodiversiteit voort op zeldzaamheid, maar hanteert zeldzaamheid als een objectieveerbare, absolute maatstaf.

De idee van behoud van biodiversiteit heeft alles te maken met het streven naar duurzame ontwikkeling. Het vult de eisen in die natuurwaarden aan duurzame ontwikkeling stellen. Het is een dominant denkkader dat een drempelwaarde vastlegt voor het behoud van natuur in het licht van mogelijke bedreigingen die uit maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen voortkomen. Natuur is hierdoor niet zomaar een maatschappelijke wens, maar wordt met het streven naar behoud van biodiversiteit een objectieveerbare grootheid. Voor toekomstige generaties moet de huidige variëteit aan soorten en biotopen blijven bestaan. Mede in het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling, is behoud van biodiversiteit een streven dat niet alleen in sectoraal natuurbeleid invulling moet krijgen, maar ook in diverse andere beleidsterreinen.

Het behoud van biodiversiteit vertoont overeenkomsten met andere mondiale referentiepunten zoals werelderfgoed, en kent variaties zoals 'agrobiodiversiteit'. Agrobiodiversiteit benoemt de variëteit aan rassen van gedomesticeerde dieren. Bij het streven naar behoud van biodiversiteit, gaat het met name om een zo groot mogelijke mondiale biodiversiteit. Met de introductie van het afwegingsmechanisme biodiversiteit wordt met name het mondiale niveau als schaal-

niveau geïntroduceerd. Ook al betekent dit, dat uiteindelijk op lokaal niveau bepaalde natuurwaarden beschermd moeten worden.

Natuurdoeltypen

Het afwegingsmechanisme van natuurdoeltypen is kenmerkend voor het Nederlandse natuurbeleid. Gebaseerd op ervaringen met en onderzoek naar natuurontwikkeling is de systematiek van natuurdoeltypen nauw verbonden met de Ecologische hoofdstructuur. Dit beleidsconcept heeft als uitgangspunt dat natuur ruimtelijk gescheiden moet worden om de eigen dynamiek in een interne samenhang van ecologische processen in stand te kunnen houden. Hoewel dit klinkt als een 'hands off' beleid, past het toch in de Nederlandse traditie van maakbaarheid. In grootschalige landinrichtingsprojecten voor het verbeteren van landbouwstructuur wordt nu ook gewerkt aan het realiseren van nieuwe natuur.

Een natuurdoeltype is een ecologische samenhangende kenschets van gebiedskarakteristieken voor fysich-geografische regio's, die abiotische en biotische processen en een geheel van bijbehorende soortencombinaties omvat. Voor deze natuurdoeltypen worden als referentie zowel gegevens over vroegere omstandigheden gebruikt, als voorbeelden van ongestoorde ecosystemen in het buitenland en wensbeelden. De natuurdoeltypen zouden moeten worden gehanteerd in het bepalen van de keuzes voor (actieve) inrichting en beheer van ruimte. De systematiek is sterk verbonden met nationaal beleid, en het vervult een richtinggevende rol in het inzetten van middelen voor het realiseren van natuurbeleid op nationaal schaalniveau. Uiteindelijk is de systematiek van natuurdoeltypen gericht op het lokale schaalniveau, waarbij voor elk afzonderlijk

Voor toekomstige generaties moet de huidige variëteit aan soorten en biotopen blijven bestaan

Natuur is voor mensen, en mensen moeten dan netjes met natuur omgaan

gebied de keuze voor het gewenste natuurdoeltype moet worden gemaakt.

Wise use

Het afwegingsmechanisme 'wise use' komt tot uitdrukking in het nationale natuurbeleid, waar de vermaatschappelijking van natuur voorop staat. Natuurbescherming is alleen effectief als mensen daar wat aan hebben, als mensen zich ermee kunnen identificeren. Natuur is voor mensen, en mensen moeten dan netjes met natuur omgaan. 'Wise use' komt voort uit het streven naar duurzame ontwikkeling dat complementair is aan het streven naar behoud van biodiversiteit. Een 'wise use' benadering zoals die uit het streven naar duurzaamheid voortkomt, stelt dat economische ontwikkeling mag, mits het de gebruiksmogelijkheden van toekomstige generatie niet aantast. Ook het afwegingskader zoals dat in de Europese Habitatrichtlijn is voorgeschreven, is een voorbeeld van een soortgelijke 'wise use'-benadering.

De selectie van gebieden met habitats en populaties van soorten die bescherming behoeven volgens de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn, brengt op lokaal niveau de zeldzaamheid van bepaalde natuurwaarden op Europees niveau tot uitdrukking. In het afwegingskader van de Habitatrichtlijn wordt vervolgens geregeld dat alle denkbare projecten, ontwikkelingen en activiteiten in zo'n gebied toegestaan zijn, zolang deze maar geen inbreuk maken op een 'gunstige instandhoudingstoestand' voor de betreffende soorten en habitats. De activiteiten mogen al helemaal geen bedreiging zijn voor het voortbestaan ervan. Wise use volgens de Habitatrichtlijn betekent dat een dergelijke inbreuk op natuurwaarden wel mag worden toegestaan

indien er sprake is van een 'zwaarwegend maatschappelijke belang'.

Dit afwegingsmechanisme 'wise use' is niet exclusief voor natuurbeleid, maar wordt ook in landbouwbeleid toegepast. Voorbeelden zijn het Nederlandse Programma Beheer, de bergboerenregeling en landbouwmilieumaatregelen in het Europese landbouwbeleid. Van belang in dit afwegingsmechanisme is dat natuurwaarden behouden moeten blijven maar wel zoveel mogelijk naast of in combinatie met andere maatschappelijke ontwikkelingen. Natuurwaarden worden in deze afweging direct in verband gebracht met landschappelijke kwaliteiten en gebiedskarakteristieken. Het schaalniveau waarop deze afweging uiteindelijk gemaakt wordt is bij uitstek een lokaal of regionaal niveau.

Stapelning van vier afwegingsmechanismen over natuur in meerlagig natuurbeleid

De onderscheiden afwegingsmechanismen in natuurbeleid die op verschillende bestuurlijke niveau's gehanteerd worden, refereren aan verschillende ruimtelijke schaalniveau's (zie box 1). Het dominante bestuurlijke schaalniveau waarop het afwegingsmechanisme *zeldzaamheid* wordt gehanteerd is momenteel het Europese schaalniveau. Daar vindt de selectie van gebieden plaats die soorten en habitats bevatten die volgens de Europees Habitat- en Vogelrichtlijn beschermd dienen te worden en onderdeel zijn van Natura 2000. Het ruimtelijke schaalniveau is de Europese bio-geografische regio. Het streven naar het behoud van mondiale biodiversiteit is de achterliggende motivatie om per bio-geografische regio een afweging over zeldzaamheid te maken. De *natuurdoeltypen* zijn de prioriteiten die in Nederland op nationaal niveau zijn gesteld voor

een ecologische ontwikkeling van plantengemeenschappen en fauna, in gebieden die tot de Ecologische hoofdstructuur behoren. Een kader voor deze prioriteit is op het nationale bestuurlijke niveau opgesteld, waarin aan de fysisch-geografische regio's wordt gerefereerd. Dit kader is door de provincies uitgewerkt. Tot slot 'wise use' van natuurgebieden. Op vele bestuurlijke niveaus kan in meerdere of mindere mate van

abstractie een notie bestaan over wat 'wise use' van natuur inhoudt. Uiteindelijk betekent deze notie dat concrete maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in ruimtegebruik in overeenstemming gebracht moeten worden met natuurwaarden, hetgeen met name een opgave is die op het lokale en regionale niveau aangepakt dient te worden.

Afwegings-mechanisme	Aard van de afweging over natuurwaarden	Referentie ruimtelijk schaalniveau
Zeldzaamheid	Het definiëren, van unieke en zeldzame en in hun voortbestaan bedreigde soorten of natuurgebieden. Het dient als basis voor selectie en begrenzen ten behoeve van een mechanisme van bescherming door verbodsbepalingen. De idee van habitats en ecologische netwerken zijn conceptuele toevoegingen aan het streven naar behoud van zeldzame soorten.	Alle niveaus mogelijk. Europese bio-geografische regio's momenteel dominant
Behoud van biodiversiteit	De totale diversiteit van soorten en biotopen in de wereld is absolute maatstaf. In het verlengde van streven naar duurzame ontwikkeling heeft biodiversiteitsbehoud met name betekenis in een tijdschaal: voor toekomstige generaties moet liefst een zelfde variëteit aan soorten en natuurgebieden bestaan als de huidige generatie kan ervaren.	Mondiaal
Natuurdoel-typen	Systematiek voor het Nederlandse natuurbeleid, nauw verbonden met het ruimtelijk beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur. Het benoemt de natuurwaarden die kenmerkend voor Nederland worden geacht en die in de ruimtelijke structuur met de eigen dynamiek in een interne samenhang van ecologische processen voort kan bestaan.	Fysisch-geografisch regio's van Nederland
'Wise use'	Het behoud van natuurwaarden moet zoveel mogelijk naast of in combinatie met andere maatschappelijke wensen, ontwikkelingen en gebruik van ruimte mogelijk worden gemaakt. Natuurwaarden worden in deze afweging direct in verband gebracht met landschappelijke kwaliteiten en gebiedskarakteristieken en lokaal aanwezige natuurwaarden.	Regionaal en lokaal niveau

Box 1: Aard van de afweging over natuurwaarden in veranderend natuurbeleid.

Uit dit overzicht zou geconcludeerd kunnen worden, dat een afwegingsmechanisme uitsluitend op het overeenkomstige bestuurlijke schaalniveau wordt toegepast. Niets is minder waar. In een afweging op lokaal niveau, moet soms ook de (lokale) bijdrage aan het behoud van de mondiale biodiversiteit tot uitdrukking komen, of de zeldzaamheid van soorten en leefgebieden in de betreffende Europese bio-geografische regio. En hoewel het behoud aan biodiversiteit refereert naar een mondiaal niveau, ruimtelijk schaalniveau waaraan het afwegingsmechanisme biodiversiteit refereert, moet ook op regionaal niveau een bijdrage geleverd worden aan het streven naar behoud van een zo groot mogelijke biodiversiteit. De vermenging van besluitvorming op verschillende bestuurlijke schaalniveaus in een afweging over natuur is een voorbeeld van meerlagige beleidsvoering.

4.5 Afwegingsmechanismen in de praktijk

Aan de hand van secundaire analyse van een aantal bekende casus, kan inzicht worden verkregen in de manier waarop deze afwegingsmechanismen in concrete beleidsprocessen in de context van veranderend natuurbeleid worden gehanteerd. De aandacht gaat daarbij uit naar de rol en het optreden van de (rijks)overheid in beleidsprocessen rondom natuur en de manier waarop in meerlagige beleidsvoering een volledige afweging over natuur gemaakt kan worden. De casus zijn gekozen op grond van beschikbaarheid van gegevens. Het zijn casus die reeds in onderzoek naar ontwikkelingen in (inter)nationaal natuurbeleid door anderen uitgewerkt zijn, en waarvan derhalve secundaire literatuur beschikbaar is. Ook zijn het casus waarvan voldoende

primair materiaal in eigen huis beschikbaar is voor directe analyse.

Vanzelfsprekend worden in elk van de casus meerdere afwegingsmechanismen gehanteerd in beleidsprocessen. In het voorgaande is gebleken dat dit immers het kenmerk van veranderend natuurbeleid is. In elke casus zal aan elk van de beschreven afwegingsmechanismen aandacht worden besteedt, maar wel in relatie tot één of meer van de andere afwegingsmechanismen. De korte (her)analyse richt zich in het kader van dit essay op de rol van en bijdrage van (rijks)overheidsactoren in beleidsprocessen.

De (her)analyse van de casus richt zich op het verkrijgen van een eerste inzicht in een aantal principes van meerlagige beleidsvoering van het veranderend natuurbeleid. De casus zijn zo gekozen dat we verschillende situaties kunnen analyseren waarin telkens een van de afwegingsmechanismen dominant is.

De casus van wilde hamster (§4.5.1) is een voorbeeld van het toepassen van het afwegingsmechanisme van zeldzaamheid dat dominant is voor soortenbescherming. In het Nederlands natuurbeleid is de soortenbescherming onder druk komen te staan van het streven naar de Ecologische hoofdstructuur. De opkomst van Europees natuurbeleid brengt echter zeldzaamheid als afwegingsmechanisme weer terug in het centrum van het natuurbeleid. In de casus van de Gelderse Poort (§4.5.2) staat natuurontwikkeling centraal. De casus is een voorbeeld waarin het afwegingsmechanisme van natuurdoeltypen dominant is. In de casus van de Wadden (§4.5.3) strijden het afwegingsmechanismen biodiversiteit en 'wise use' om voorrang. De oplossing van de conflictueuse bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen rond natuur in de Wadden is

hiermee vooralsnog niet opgelost. Tot slot laat de casus van de Veluwe (§4.5.4) zien, hoe 'wise use' dominant is in een proces waarin vele regionale partijen betrokken zijn bij beleidsvernieuwing.

Van elk van de casus wordt eerst een korte situatieschets gegeven. Daarna wordt de specifieke manier belicht waarop het betreffende afwegingsmechanisme over natuur wordt gehanteerd. Vervolgens wordt nagegaan welke eisen het betreffende afwegingsmechanisme, zoals vastgelegd in Europees of nationaal natuurbeleid, stelt aan beleidsprocessen op regionaal niveau. Op basis van deze analyse van de casus zullen we tot besluit (§4.6) op zoek gaan naar enkele principes voor beleidsprocessen op regionaal niveau, om in concrete situaties tot een volledige afweging over natuur te komen.

4.5.1 De ongekende zeldzaamheid van de wilde hamster

Halverwege de jaren negentig ontstaat grote ophef over de consequenties die de Europese Habitatrichtlijn heeft voor besluitvorming, onder andere voor de aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen. Lokale overheden die soms al jaren met de planning van een bedrijfsterrein bezig zijn, moeten opeens de projectontwikkelaar vragen of er zich wellicht een leefgebied of een populatie van een beschermde soort op de bouwlocatie bevindt. Met name de verwickelingen rond een bedrijfsterrein in Limburg en de korenwolf, de wilde hamster die in het Limburgse akkerland huist, brengt deze problematiek aan het licht⁷.

De noodzaak tot bescherming van de hamster is in Limburg al langer een punt van zorg. Diverse inventarisaties vanaf de jaren zestig laten een teruggang van de soort zien. Niet alleen in Lim-

burg, maar ook in Duitsland en België gaat het slecht met deze hamsterpopulatie en Nederland verplicht zich dan ook in internationale verdragen tot de bescherming van de hamster in het verdrag van Bern 1979. Hieraan wordt in het nationale beleid onvoldoende uitwerking gegeven om het probleem aan te pakken. Pas in 1996 wordt een soortenbeschermingsplan vastgesteld. Het probleem schuilt met name in de lotsverbondenheid van de korenwolf met cultuurhistorische ontwikkeling in landbouwpraktijk en het bijbehorend landschap. Met het verdwijnen van kleinschalige akkerbouw verdwijnt ook het leefgebied van deze hamstersoort. Het instrumentarium dat uiteindelijk in Nederland wordt ingezet voor de bescherming van de hamster, beheerscontracten voor aangepaste landbouwpraktijk, heeft een vrijwillige basis.

Zeldzaamheid: basis voor bescherming is weten hoe weinig er zijn en waar ze zitten

In de verwickelingen rond de hamster is het afwegingsmechanisme van zeldzaamheid dominant. De met uitsterven bedreigde natuurwaarden moeten namelijk altijd in de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen worden meegenomen. De bescherming van zeldzame soorten is in feite de eerste systematische onderbouwing van natuurbeleid. De zeldzaamheid van de hamster wordt op internationaal niveau sinds de jaren zeventig erkend, maar beschermingsmaatregelen op nationaal en regionaal niveau blijven achter. Diverse inventarisaties onderstrepen de teruggang van de hamsterstand in Limburg, maar leiden niet tot onderkenning van de urgentie van adequate bescherming. Dit wordt in de hand gewerkt door de verschillende ruimtelijke schaalniveaus waaraan in besluitvorming moet worden gehanteerd.

De noodzaak tot bescherming van de hamster is in Limburg al langer een punt van zorg

⁷ Zie vooral de beschrijving van de casus in Zouwen, M. v.d., J.P.M. van Tatenhove (2001) *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Nijmegen/Amsterdam

8 Bij de selectie van gebieden voor aanwijzing vanwege de Habitat- en Vogelrichtlijn in Noordrijn-Westfalen blijkt, dat de ter plaatse doodnormaal geachte beukenbossen (het Hainsimsen-Buchenwald) op Europees schaalniveau bekeken vrijwel uniek zijn. Deze bossen, veelal privé-bezit dat (nog) niet tot productiebos is omgevormd, als beschermingswaardig natuurgebied te behandelen, was nooit eerder in de regio opgekomen. Een soortgelijk inzicht wordt opgedaan op de Veluwe. Sinds lang is daar de inspanning gericht op behoud van heidevelden door het verwerven van eigendom en beheer. Bij de selectie van de Veluwe voor aanwijzing onder de habitatrichtlijn blijkt, dat deze heidegebieden naar Europese maatstaven met name waardevol zijn vanwege de afzonderlijk te onderscheiden typen natte en droge heidevelden die er nog voorkomen. In beheer is hierin eerder geen onderscheid in gemaakt.

Natuurwaarden die op Europees niveau als zeldzaam en beschermingswaardig worden gekwalificeerd, kunnen op lokaal of regionaal niveau als veelvoorkomend en vanzelfsprekend worden ervaren⁸. Maar zelfs als op lokaal en regionaal niveau de zeldzaamheid van een soort wel wordt erkend, zoals in Limburg het geval is voor de hamster, dan moet de lokale afweging gerelateerd worden aan het internationaal schaalniveau. Zeker bij incidentele ingrepen, zoals bij de bouw van een bedrijventerrein, is de verleiding groot om op lokaal niveau de consequenties in twijfel trekken van het verdwijnen van een populatie voor het voortbestaan van de gehele soort. Maar met name in het kader van de selectie van te beschermen leefgebieden op Europees niveau is de totale verspreiding van soorten en leefgebieden over een 'bio-geografische regio' juist een cruciaal criterium. Juist ook het verdwijnen van leefgebieden aan de randen van het verspreidingsgebied van een soort, hetgeen in Limburg het geval is voor de hamster, is bedreigend voor het voortbestaan van de soort. De beschikbaarheid van adequate gegevens op lokaal niveau is een bekend probleem. Het bepalen hoe zeldzaam een soort en zijn leefgebied is, is gebaseerd op de op dat moment beschikbare informatie uit inventarisaties. De gegevens zijn ook nog eens verwerkt voor een afweging op internationaal of Europees niveau. De precieze aanwezigheid van een leefgebied van een soort of de vindplaats op perceelsniveau wordt vaak in twijfel getrokken. Besluitvorming zal dus vaak actuele en aanvullende inventarisaties vereisen.

Consequenties van afweging over zeldzaamheid in beleidsprocessen

Het louter benoemen van welke soorten zeldzaam zijn en waar deze beschermd dienen te

worden, volstaat niet. Hoewel in Limburg de hamsterstand fel bediscussieerd wordt in regionale overlegstructuren (zoals Hamster Overleg Limburg) en er beschermingsplannen zijn opgesteld, wordt de urgentie van het beschermingsvraagstuk niet onderkend. Het activistisch gebruik van de Europese Habitatrichtlijn door Das en Boom laat zien, dat bescherming van natuurwaarden, waarvan de zeldzaamheid ook al sinds lange tijd onderkend wordt op nationaal en lokaal niveau, niet geëffectueerd wordt. Soortenbescherming is in het Nederlandse natuurbeleid verwaarloosd. Dat is gebeurd ten gunste van het realiseren van de ambities van het aankopen en inrichten van natuurgebieden in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur: 'soortenbescherming is in de marge van gebiedenbeleid beland' (Zouwen, 2001).

Een brede bekendheid of beschikbaarheid van gegevens over waar beschermde natuur aange troffen kan worden en welke spelregels er gelden, zou veel onnodige ergernis voorkomen. Dit betekent dat lokaal op zijn minst bekend moet zijn waar zich naar verwachting leefgebieden en populaties van beschermde soorten bevinden. In dat geval is het duidelijk dat aanvullend onderzoek ter plaatse nodig zal zijn om tot een goede beoordeling te komen over de gevolgen van ruimtelijke ingrepen.

4.5.2 'Oer-Hollandse' natuurontwikkeling in de Gelderse Poort

De Gelderse Poort is een grensoverschrijdend natuurgebied in het Nederlands-Duitse grensgebied rond de Rijn. De eerste aanzet voor de instelling van dit natuurgebied ligt in ideeën over een natuurlijker beheer van de grote rivieren en hun uiterwaarden. Deze ideeën zijn halverwege

de jaren tachtig ontwikkeld in het kader van de ontwerprijsvraag van de Eo Wijers Stichting. Het winnende plan 'Ooievaar' bevatte een aantrekkelijke combinatie van een nieuwe visie op rivierbeheer en op de ontwikkeling van nieuwe natuur. De ideeën werden daarom in diverse Nederlandse beleidsnota's overgenomen en uitgewerkt. In het kader van de vierde Nota over de ruimtelijke ordening werd voorgesteld om een Nadere Uitwerking Rivieren Gebied (NURG) te maken. De Gelderse Poort is daarvoor één van zeven stimuleringsprojecten.

Bovendien werd in 1990 de Ecologische hoofdstructuur geïntroduceerd. De Gelderse Poort werd niet alleen beschouwd als één van de kerngebieden van dit netwerk, maar ook als belangrijk voorbeeldgebied voor natuurontwikkeling (Zouwen, 2001, pp 39-42). Natuurontwikkeling is het meest vergaande onderdeel van het concept van de Ecologische Hoofdstructuur. Het is kenmerkend voor de Nederlandse benadering in natuurbeleid, met een groot vertrouwen in de maakbaarheid van natuur.

Binnen de nationale beleidskaders kwam vervolgens een regionaal proces op gang, waarin aan de abstracte nieuwe concepten en ideeën concrete uitwerking moest worden gegeven. Met een groot vertrouwen in wervingskracht van de Nederlandse ideeën werd met Duitse partners samenwerking gezocht. Vanaf begin jaren negentig kreeg die samenwerking gestalte in gecombineerde werkgroepen en stuurgroepen. Het uitwerken van plannen werd op onderdelen gezamenlijk gedaan, met name waar het de toeristisch-recreatieve infrastructuur betreft. Daarvoor was immers Europese subsidie in het kader van het Interreg programma beschikbaar. De keuzes ten aanzien van bescherming, beheer

en inrichting van de natuurgebieden werden uiteindelijk vooral naar Nederlandse, resp. Noordrijn-Westfaalse perspectieven gemodelleerd (Jong, 1999).

Natuurontwikkelingproject als schoolvoorbeeld voor kiezen natuurdoeltypen

De maakbaarheid van natuur die met de idee van natuurontwikkeling in het Nederlandse natuurbeleid is opgekomen, impliceert logischerwijze de mogelijkheid van een keuze voor een bepaalde natuur. In de uitwerking van plannen voor de Gelderse Poort is derhalve de keuze voor de 'natuurdoelen' het dominante afwegingsmechanisme voor natuur in het regionale proces. Geïnspireerd door het plan Ooivaar staan gewenste biotopen die het rivieren gebied kan bieden voorop in het maken van beleidskeuzen. Aan de kwaliteit van rivierwater wordt bijvoorbeeld minder aandacht gegeven (Zouwen, 2001, pp. 40). Tot die tijd ging daar veel aandacht naar uit omdat het een voorwaarde zou zijn voor verbetering van natuurlijke omstandigheden in het rivieren gebied.

De inspanningen van de Nederlandse partijen zijn sterk gericht op het uitwerken van ideeën over natuurontwikkeling. De Duitse inspanning in het rivierengebied heeft echter een andere basis. Hoewel de Ecologische hoofdstructuur als beleidsconcept veel indruk maakt in Duitsland, wordt in Noordrijn-Westfalen gewerkt aan een meer cultuurhistorische en landschappelijke benadering, de zogenaamde 'wertvolle Kulturlandschaften'. De mogelijkheden voor regeneratie van landschap staat hierin voorop, en niet de keuze voor gewenste biotopen of natuurdoeltypen. Bovendien is in het Duitse deel van het Gelderse Poort gebied veel energie gestoken in het berei-

De Duitse inspanning in het rivierengebied heeft echter een andere basis

ken van overeenstemming met boeren over het aanwijzen van Natuurschutz- en Landschaftsschutzgebiete om uitvoering te geven aan het verdrag van Ramsar. Ondanks deze inspanningen om tot samenwerking te komen, blijft bij de regionale partijen aan beide zijden van de grens uiteindelijk primair een sterke oriëntatie op het nationale resp. deelstaatsbeleid (Jong, 1999).

Regionale coalitie laat weinig ruimte voor reflectie op externe ontwikkelingen

In de beleidsprocessen rondom de Gelderse Poort gaat veel aandacht uit naar de selectie van partijen waarmee een regionale coalitie opgebouwd kan worden. Dat was met name ingegeven om de basis te leggen voor de samenwerking met Duitse partners. De provincie Gelderland en regionale vertegenwoordigers van de betrokken ministeries (LNV, VROM en V&W) waren de initiatiefnemers. De uitwerking van de plannen kwam voor rekening van een brede regionale coalitie met vertegenwoordigers uit gebied. In deze regionale coalitie werd gaandeweg bedacht welke veranderingen in het gebied wenselijk zouden zijn en wat de mogelijkheden waren voor natuurontwikkeling.

Er zijn weinig mogelijkheden voor reflectie op de regionale consensus. De regionale coalitie is weinig ontvankelijk voor veranderingen van 'buitenaf'. Dus ook niet voor de selectie en aanwijzing van delen van de Gelderse Poort onder de Habitat- en Vogelrichtlijn, waarin juist het afwegingsmechanisme van zeldzaamheid dominant is. In Duitsland levert de dreigende selectie en aanwijzing onder de Habitat- en Vogelrichtlijn grote problemen op met boeren die na de Natuurschutz- en Landschaftsschutzgebiet aanwijzing geen nieuwe wettelijke restricties meer wensen.

Aan de Nederlandse kant wordt de aanwijzing als een externe aangelegenheid van het ministerie van LNV in Den Haag gezien en men verwacht daar verder weinig consequenties van. Men is immers druk doende de natuurwaarden van het gebied te vergroten. De regiodirectie van LNV, die nauw betrokken is bij het initiatief tot uitwerking van de natuurontwikkelingsplannen in het gebied, is nauwelijks betrokken bij de selectie en aanwijzing van de Gelderse Poort onder de Habitat- en Vogelrichtlijn. De regiodirectie is derhalve niet in de gelegenheid eventuele verschuivingen in prioriteiten die voortvloeien uit de Europese natuurbescherming te onderkennen.

4.5.3 Strijd over natuurwaarden van de Wadden

De erkenning van het internationale belang van de Wadden als natuurgebied is bestuurlijk en maatschappelijk breed gedragen. De Waddenvereniging en de zeehondencreche in Pieterburen mogen zich in het hele land in een brede belangstelling verheugen. Op lokaal, provinciaal, nationaal en internationaal niveau zijn in de loop der tijd vele en diverse beleidskaders geschapen voor de instandhouding van de natuurwaarden van de Wadden. Bestemmingsplannen, streekplannen, de rijksnota's voor de Waddenzee (een planologische kernbeslissing, pkb), de aanwijzing als wetland in het kader van het verdrag van Ramsar, en het trilateraal ministersoverleg met Duitse en Deense Waddenpartners. Het grootste deel van de Waddenzee valt onder de Natuurbeschermingswet. Meest recentelijk komt daar nog de mogelijke aanwijzing van de Waddeneilanden als werelderfgoed bij en de aanwijzing van de Waddenzee en delen van de Waddeneilanden onder de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn.

Rondom deze laatste aanwijzing en implementatie ervan openbaart zich een conflict tussen het ministerie van LNV en de Waddeneilanden over de duingebieden (Lighthart, 2000). De rijksoverheid wil deze onder de Natuurbeschermingswet aanwijzen, maar de gemeenten hebben dat van de hand gewezen. Door de Habitat- en Vogelrichtlijn aanwijzing vrezden de gemeenten echter alsnog de beslissingsbevoegdheid over de duinen te verliezen.

Afwegingsmechanismen biodiversiteit en 'wise use' strijden om voorrang in Waddenbeleid

Het hoofddoel in nationaal beleid, neergelegd in min of meer dezelfde bewoordingen in de Nota Waddezee van 1993 en 2001, is de 'duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied met het behoud van het unieke open landschap' (Everink, 1994; VROM, 2001). Waar het de internationale erkenning en bescherming van de Wadden betreft domineert het afwegingsmechanisme biodiversiteit, waarin de natuurwaarden van de Wadden vooral in de context van het behoud van de mondiale biologische diversiteit worden beoordeeld. Het streven naar samenhang in Waddenbeleid, dat gekoppeld is aan het streven naar behoud van biodiversiteit, is veelal indicatief van aard. Zowel nationaal beleid (in de pkb's) als internationaal beleid (zoals in de verklaring van Stade) probeert in algemene termen de strijdigheid van diverse vormen van maatschappelijke ontwikkeling en economisch gebruik in overeenstemming te brengen met behoud van de natuurlijke kwaliteiten, zoals waterkwaliteit, kwelders, getijdengebieden vogels (Regeringsconferentie, 1998). Het streven naar een integrale benadering is mede ingegeven door de vele wettelijke regels

en beleidsstelsels die van toepassing zijn voor uitvoering en uitwerking: de Natuurbeschermingswet, WRO, Kustverdediging, Militaire terreinen, Visserijwet, etc. In het kader van de brede integrale benadering die verbonden is met biodiversiteitstreven is de doelstelling voor natuurbeleid in het Waddenzeegebied op nationaal niveau ook breed geformuleerd, als een zo 'natuurlijk mogelijke ontwikkeling van het ecosysteem'.

De precieze definitie van de natuurwaarden van de Wadden neemt in het beleid tot dusver geen prominente positie in. Voor het beheer van de natuurgebieden op de Waddeneilanden wordt het afwegingsmechanisme van natuurdoeltypen toegepast, hetgeen in sommige gevallen leidt tot een aanpassing van beheer, om daarmee een grotere natuurlijke dynamiek mogelijk te maken. Alleen in conflictsituaties, zoals het voornemen voor gasboringen of vogelsterfte door vermeende overbevissing, wordt een ecologische beoordeling van effecten gemaakt. Met het oog op concrete nationale en lokale economische belangen wordt de afweging over natuurwaarden vooral volgens de principes van 'wise use' gemaakt.

Daarmee treedt in dergelijke conflicten dus een verschuiving op. Het afwegingsmechanisme 'wise use' wordt dominant in de afweging over natuur ten opzichte van maatschappelijke wensen. Nu hoeven deze verschillende afwegingsmechanismen niet onderling strijdig te zijn. De moeilijkheid is om deze afwegingsmechanismen in elkaars verlengde te brengen. Met name binnen de rijksoverheid (Natuurbeheer, Visserij, Economische zaken, Rijkswatersstaat, Defensie) ontstaat een zwakken tussen de erkenning van natuurwaarden van de Wadden in internationaal belang enerzijds en het streven ruimte te bieden aan economische ontwikkeling (recreatie, visserij en gaswinning) anderzijds.

Het afwegingsmechanisme 'wise use' wordt dominant in de afweging over natuur ten opzichte van maatschappelijke wensen

Met de implementatie van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn versterkt de toepassing van het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn deze 'wise use' afweging op regionaal en lokaal niveau. Om een uitweg te vinden in het conflict tussen LNV en de provincies en over de natuurbescherming voor de duingebieden, is afgesproken de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn zoveel mogelijk op lokaal niveau vorm te geven. De directe toepassing van afwegingsmechanisme uit de Habitatrichtlijn via vergunningverlening in het kader van het bestemmingsplan en de algemene plaatselijke verordening is dan de basis om natuurwaarden tegen lokale initiatieven en maatschappelijke ontwikkelingen af te wegen. Deze natuurwaarden zijn in het proces van selectie op grond van zeldzaamheid in de Europese biogeografische regio, waarvan de Wadden onderdeel uitmaken, precies gedefinieerd.

Afweging over natuur gaat schuil achter conflicten over bevoegdheden en macht

Het nationale natuurbeleid en de internationalisering van natuurbeleid geeft op regionaal en lokaal niveau, met name de Waddeneilanden, een bezwaar tegen de 'stapeling van beleid'. Het geeft een sterk gevoel van aantasting van de autonomie van de eilandbewoners. Natuurbeleid komt altijd 'van buiten'. Er is geen eenduidige opvatting over de natuurwaarden die het Waddengebied vertegenwoordigt. Daar zijn voortdurend politiek-bestuurlijke conflicten over. Diverse ministeries, die veelal direct in het gebied vertegenwoordigd zijn (Rijkswaterstaat, Defensie, LNV-regiodirectie, SBB), natuurorganisaties en terreinbeheerders, hebben een actieve bemoeienis met het gebied en hebben het vermogen veel inhoudelijke expertise te mobiliseren. Ook onder-

zoeksuitkomsten van verschillende wetenschappelijke instituten, waarvan een aantal lokaal gevestigd is, dragen niet bij aan een neutrale grondslag voor overeenstemming over beleid en ingrepen. Ook die uitkomsten zijn onderwerp van discussie. De betrokken partijen presenteren eigen gegevens die passen bij hun inzichten. De bestuurlijke overlegstructuren bieden in beperkte mate een platform voor de aanpak van de vraagstukken rond natuurbescherming. In de complexe structuur voor coördinatie en overleg worden inhoudelijke verschillen in inzicht in de afweging tussen natuur en economische belangen tussen de drie bestuurslagen vooral gedefinieerd als een verschil in bevoegdheden en macht. De lokale overheden zijn sterk verbonden met de lokale gemeenschap, maar hebben geen capaciteit en expertise om in (inter)nationale discussies over natuurbeleid een leidende positie in te nemen. In conflictueuze situaties en in de reguliere overlegstructuren is weinig gelegenheid tot reflectie op de beleidsontwikkelingen. Het overleg is een doel op zich, maar draagt niet bij aan het inkaderen van problemen of in het vinden van oplossingen (Everink, 1994).

De discussie naar aanleiding van de aanwijzing van de Waddeneilanden onder de Habitat- en Vogelrichtlijn markeert een trendbreuk in dit opzicht. Ondanks hun beperkte capaciteit willen de Waddengemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Dit houdt in dat zij adequate gegevens over te beschermen natuurwaarden moeten gebruiken in besluitvormingprocessen. De regiodirectie van LNV draagt bij aan het verhogen van de reflexiviteit door het initiatief te nemen om in een open proces tot een breed gedragen implementatie te komen. Hierbij zijn

andere betrokken partijen op voet van gelijkwaardigheid betrokken, inclusief de Waddenvereniging en eilandgemeenten. De dreiging van de generieke toepassing van de Natuurbeschermingswet wordt zoveel mogelijk weggenomen door gezamenlijke te werken aan een uitvoeringsplan voor de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Dit omvat een handreiking voor de toepassing van het afwegingskader van de Habitatrichtlijn. Hierin zijn de voornaamste vraagstukken aangegeven waarop dit afwegingskader zal worden toegepast en de elementen die deze afweging dan zullen omvatten.

4.5.4 Kwaliteitsimpuls Veluwe voor een 'Grenzeloze Veluwe'

Rondom de Veluwe is een regionaal proces van beleidsvernieuwing gaande. Het beleidsdocument Veluwe 2010 is het voorlopige resultaat van een proces dat is ingezet om een kwaliteitsimpuls voor natuur in gang te zetten. De behoefte aan beleidsvernieuwing ontstaat met het beëindigen van het door de rijksoverheid ingezette gebiedsgericht beleid, waarin de Veluwe eerst Nationaal Landschap en later Waardevol Cultuurlandschap (WCL) is. Dit proces van beleidsvernieuwing heeft geleid tot een aantal intentieverklaringen en een omvattend beleidsdocument, Veluwe 2010. In dit document staat een brede oriëntatie op het gebied met alle, ideeën, visies en projecten van de betrokken partijen. Het rapport en de intentieverklaringen markeren een mobiliserende fase in het proces van beleidsvernieuwing rondom de Veluwe.

Er zijn veel ideeën voor een kwaliteitsimpuls voor de Veluwe. De herkenbaarheid van de Veluwe en de aantrekkelijkheid van het gebied voor recreatie en toerisme staan centraal. Ook de

verbetering van natuurkwaliteit staat op de agenda, met een nadruk op de fysieke randvoorwaarden voor de Veluwe als grootschalige natuurgebied. In de loop van het proces vindt zekere herdefinitie plaats van de Veluwe, die de fundamentele notie van de begrenzing van de Veluwe omvat en de voornaamste karakteristieken van het gebied. Deze herdefinitie gaat gepaard met een streven naar een robuuste organisatorische vormgeving.

Robuuste organisatiestructuur voor regionale toepassing van afwegingsmechanisme 'wise use'

In het proces van beleidsvernieuwing rondom de Veluwe is met name de decentralisatie van natuurbeleid in Nederland te illustreren, net zoals de verbreding van natuurbeleid met een betrokkenheid van meerdere partijen. Het primaat voor het proces van beleidsvernieuwing rondom de Veluwe ligt in beginsel bij de provincie. Maar publieke en private partijen tonen traditioneel een grote betrokkenheid bij de Veluwe, en daarmee ook bij beleidsontwikkelingen rondom de Veluwe. Ook persoonlijke betrokkenheid van individuen uit overheidsinstanties en organisaties bij beleid en ontwikkelingen is op de Veluwe van oudsher groot. Hiermee gaan tegelijkertijd grote tegenstellingen in visie op de Veluwe als natuurgebied gepaard. Daardoor is in sommige opzichten ook een situatie van inertie ontstaan. Met Veluwe 2010 wordt een perspectief voor de Veluwe gegeven waarin natuur en economische activiteiten, met name recreatie en toerisme, met elkaar verbonden zijn. Het maatschappelijke en economische belang van het natuurgebied de Veluwe komt centraal te staan in een nieuw dominant afwegingsmechanisme van 'wise use'

Het primaat voor het proces van beleidsvernieuwing rondom de Veluwe ligt in beginsel bij de provincie

voor beleidsprocessen en besluitvorming op regionaal niveau onder het motto 'Grenzeloze Veluwe'.

De Veluwe is een vanzelfsprekend kerngebied van de Ecologische hoofdstructuur. Toch geniet het een beperkte formele beschermde status voor natuurbescherming. Nog geen 100 ha. van de totale 90.000 ha. die de Veluwe beslaat, valt onder de Natuurbeschermingswet. Het grootste deel van de Veluwe is bovendien in beheer bij grootgrondbezitters: Defensie, Staatbosbeheer, Natuurmonumenten (o.m. Nationaal Park Veluwezoom), het Gelders Landschap, particuliere landgoedeigenaren, de Kroondomeinen en de stichting Nationaal Park de Hoge Veluwe. De praktische invulling van het natuurbeleid ligt vooral bij de terreinbeheerders. Maar deze beheerders hebben elk hun eigen ideeën en bepalen hun eigen doelen, waaraan ze op hun terreinen invulling geven. Het afwegingsmechanisme van natuurdoeltypen dat verbonden is met de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur heeft in een situatie van status quo een beperkte betekenis. Deze inertie is in het gebiedsgerichte beleid van Nationaal Landschap en Waardevol Cultuurlandschap (WCL) niet doorbroken als gevolg van de kleinschaligheid van projecten en de versnippering van de algehele aandacht over projecten. De idee van 'Grenzeloze Veluwe' omvat een inhoudelijk cluster van al langer bestaande ideeën en thema's, zoals ontsnippering, waarmee de landschappelijke eenheid van het Centraal Veluws Natuurgebied moet worden versterkt. Met name voor de recreatieve functie van de Veluwe wordt dit zeer belangrijk gevonden, omdat het gebied vooral als herkenbaar geheel van grote waarde is voor recreatie en toerisme.

Ook nieuwe invalshoeken in nationaal natuurbeleid worden in deze context geplaatst. Robuuste verbindingzones zijn van ecologisch belang, maar moeten ook bijdragen aan de Veluwe als groots natuurgebied. De kracht van het regionale proces op de Veluwe is verder dat verschillende partijen gemobiliseerd worden via een aantal verbindende thema's. Mensen herkennen hun wensen en ideeën er in, men kan de eigen expertise er in kwijt. Deze thema's liggen op het grensvlak van natuur-landschap, van landschap-aantrekkelijkheid van het gebied voor recreatie en het grensvlak van natuurbeheer-landschapsbeheer-beheer van (recreatieve) voorzieningen.

Hoewel de provincie Gelderland de spil is in het proces, ontstijgt het gedachtegoed van het beleidsdocument Veluwe 2010 uiteindelijk de provincie. Het is min of meer eigendom geworden van alle partijen die bij de verder vormgeving en uitvoering van het nieuwe Veluwebeleid betrokken zijn. Na de vaststelling van het document krijgt het formele proces van beleidsvernieuwing voorlopig zijn voornaamste dynamiek via het uitwerken en uitvoeren van projecten. Eén van de 'majeure projecten' waarin de beleidsvernieuwing concreet gestalte moet krijgen, is het zoeken naar een bestendige organisatorische vorm voor Veluwe beleid. Een adviescollege is ingesteld om een organisatievorm te zoeken waarin op regionaal niveau zelfstandig uitwerking gegeven kan worden aan de regionale visie op de 'Grenzeloze Veluwe'. Deze zoektocht naar een nieuwe organisatie of bestuursvorm voor de Veluwe is er met name op gericht om minder afhankelijk te zijn van telkens veranderende nationale beleidscategorieën voor gebiedsgericht beleid. Bovendien kan een nieuwe organisatie of

bestuursvorm wellicht beter de beschikbare financieringsstromen benutten. Een van de mogelijkheden zou een Nationaal Park 'Nieuwe Stijl' kunnen zijn.

De Veluwe hervindt eigen identiteit

Het meest opvallend aan de beleidsvernieuwing rondom de Veluwe is dat het gebied meer gezien wordt als geografische eenheid. Niet zozeer als groot reservaat voor natuurwaarden, maar vooral als landschappelijke eenheid. Daarmee zijn ook figuurlijk de grenzen van de Veluwe verlegd. De Veluwe is zowel natuurgebied als recreatief-toeristische trekpleister. Het proces van beleidsvernieuwing is sterk gericht op het zoeken naar de eigen identiteit van de Veluwe en het benoemen van projecten en aangrijpingspunten voor verandering en verbetering.

De kracht van het proces is gelegen in selectiviteit waarmee te werk is gegaan om het proces op gang te krijgen. Het proces is informeel en enigszins autonoom van start gegaan en open gehouden. Maar er is bewust gezocht naar individuele betrokkenen die bereid zijn om actief en creatief mee te denken en die gericht zijn op het scheppen van voorwaarden voor direct zichtbare realisatie van projecten. Er is op een positieve manier gebruik gemaakt van grote persoonlijke betrokkenheid van personen met de vorming van een netwerk van aanjagers ('vrienden van de Veluwe'), die een informele kern van het proces van beleidsvernieuwing vormen. Individuele betrokkenheid, persoonlijke inzet en een nauwe samenwerking tussen ambtenaren van de regiodirectie van LNV en de provincie Gelderland hebben een belangrijke rol gespeeld in het vergroten van de reflexiviteit van betrokkenen bij het Veluwebeleid. De definitie van wat en wie bij dit Veluwe-

beleid hoort, is voortdurend breed gehouden, hetgeen de nadruk op 'wise use' heeft gelegd, waarin dat wat goed is voor de natuur op de Veluwe ook ruimte dient te bieden voor recreatieve en toeristische activiteiten.

Ondanks dit open en op vernieuwing gerichte proces, is het in deze mobiliserende fase van het regionale proces van beleidsvernieuwing niet gelukt om tot een omvattend en samenhangend kader van vraagstukken, ideeën, definities en oplossingsrichtingen te komen voor de ontwikkeling en het 'wise use' gebruik van de Veluwe. Hoewel bijvoorbeeld wel onderkend wordt dat de Veluwe een aantrekkelijk woongebied is, is hieraan nog weinig invulling gegeven. Opvallend is ook de gebrekkige uitwerking die aan de nodige of wenselijke landbouwkundige ontwikkeling is gegeven. Daardoor wordt in het proces van ideevorming een potentiële samenhang met de ontwikkeling van landbouwkundig gebruik met natuur en landschap niet benut.

De opgave na de mobiliserende fase ligt in het tot stand brengen van de koppeling van formele en informele processen. Dit biedt kansen om bijvoorbeeld de landbouw alsnog in de kwaliteitsimpuls voor de Veluwe te betrekken via de Reconstructiewet. Een ander opvallend hiaat is het preciseren van de natuurwaarden op de Veluwe. De betekenis van het motto 'Grenzeloze Veluwe' moet verwijzen naar de Veluwe als ongedeeld leefgebied voor grofwild. Ook hierin wrekt zich de nog ontbrekende verbinding met het formele beleidsproces, omdat daarin met name de afwegingsmechanismen voor het benoemen en beschermen van zeldzame soorten verankerd zijn.

In het regionale proces heeft 'wise use' de overhand gekregen. Toch zullen ook andere afwe-

De opgave na de mobiliserende fase ligt in het tot stand brengen van de koppeling van formele en informele processen

gingsmechanismen betekenis hebben, maar deze vereisen een vertaalslag naar het regionale proces. Ook hier draagt de LNV-regiodirectie bij aan reflexiviteit in het proces en biedt voortdurend openingen voor nieuwe ideeën. Opmerkelijk genoeg gaat het slechts ten dele gepaard met een focus op randvoorwaarden ten aanzien van bescherming van natuurwaarden. Zo blijven selectie en aanwijzing van de gehele Veluwe onder de Habitat- en Vogelrichtlijn achterwege, hoewel deze direct aansluiten bij het beeld van de 'Grenzeloze Veluwe'. Ook de consequenties van deze aanwijzing worden vooralsnog niet onderkend. En dat terwijl het formele afwegingskader uit de Habitatrichtlijn van toepassing is als basismechanisme voor bescherming van natuurwaarden op de Veluwe.

4.6 Besluit

Veranderend natuurbeleid wordt gekenmerkt door een gelijktijdige internationalisering en decentralisatie. In het proces van decentralisatie zijn taken met name overgeheveld naar het provinciale niveau. Het veranderend natuurbeleid vertoont kenmerken van een meerlagige beleidsvoering. In deze verkenning is een overzicht gegeven van de verschillende afwegingsmechanismen over natuur die op verschillende bestuurlijke niveaus worden gehanteerd en hoe deze afwegingsmechanismen onderling samenhangen.

Ruimtelijke afweging over natuur refereert aan verschillende ruimtelijke schaalniveaus

De aard van de afweging die over natuurwaarden wordt gemaakt is in essentie een ruimtelijke afweging. Onder invloed van internationalisering, Europeanisering en de gelijktijdige decentralisatie van natuurbeleid, lijkt zich in het natuurbeleid

een zekere rangorde van deze afwegingsmechanismen, die refereren aan bepaalde ruimtelijke schaalniveaus, te hebben uitgekristalliseerd. Op het eerste gezicht lijken deze afwegingsmechanismen over natuur vooral op overeenkomstige bestuurlijke niveaus gehanteerd worden. In de praktijk van beleidsvoering blijkt dat ook op een bestuurlijk niveau een afweging over natuur moet worden gemaakt, waarin aan meerdere ruimtelijke schaalniveaus gerefereerd moet worden. Een analyse van een select aantal casus van veranderend natuurbeleid, waarin de onderscheiden afwegingsmechanismen herkenbaar gehanteerd worden, laat zien dat vooral het regionale en lokale niveau moeten proberen om tot een 'passende afweging' te komen.

De casus van de wilde hamster laat zien dat de zeldzaamheid van de wilde hamster al lang op nationaal en later op internationaal niveau erkend is, maar dat het lang duurt voordat deze afweging ook op regionaal en lokaal niveau gemaakt wordt. In dit geval duurde het lang voordat alle relevante actoren wisten waar de laatste wilde hamsters nog voorkomen en hoe ze beschermd moeten worden. Duidelijkheid in een vroeg stadium bij projecten over wat wel kan en wat niet kan in relatie tot (inter)nationale verplichtingen tot bescherming van populaties van de wilde hamster kan ergernis en vertragingen bij anderszins gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voorkomen.

De casus van de Gelderse Poort laat vooral zien hoe in een gebied de uitvoering van natuurbeleid vanuit een nationaal Nederlands perspectief wordt omarmd. Dit veroorzaakt een blinde vlek voor andersoortige prioriteiten dan de eigen ideaaltypische natuurdoeltypen en voor priori-

teiten voor bescherming van natuurwaarden in dat gebied, zoals die vanuit Europees niveau gesteld worden. Door deze nationale oriëntatie is de regionale consensus dermate gesterkt dat aan een eventuele heroriëntatie in het licht van Europese prioriteiten voor specifieke soorten en habitats eenvoudigweg geen aandacht wordt besteedt.

In de casus van de Wadden staat de internationale betekenis van de natuurwaarden buiten kijf, zowel in termen van biodiversiteit als 'wise use'. Toch staat om diverse redenen het benoemen van die natuurwaarden op het regionale niveau buiten de beleidsdiscussie. Veel aandacht gaat uit naar formele rechten, plichten en verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De toepassing van de Europese richtlijnen lijkt een trendbreuk in te zetten. Het afwegingskader van de Habitat- en Vogelrichtlijn maakt de bescherming mogelijk van zeldzame natuurwaarden in de Wadden voor de gehele Atlantische biogeografische regio. Maar daarnaast ook een 'wise use' afweging over vele vormen van ruimtegebruik in het gebied.

Tot slot laten de ontwikkelingen in de Veluwe zien hoe een afweging over 'wise use' op regionaal niveau vorm krijgt in een mobilisatie van vernieuwende krachten binnen bestaande organisaties. De Veluwe als grote eenheid van natuur is in nationaal natuurbeleid als kerngebied van de Ecologische hoofdstructuur en in diverse gebiedsgerichte beleidsbenaderingen bevestigd. Maar de versnippering in beheer en organisaties is in stand gebleven. In de grote inspanning om vernieuwende krachten te mobiliseren die de kwaliteit van het gebied moeten verbeteren, is de definitie van de natuurwaarden van het gebied buiten beeld geraakt, zowel in internationaal als in nationaal en regionaal perspectief.

Ruimtelijke afweging over natuur en enkele principes voor subsidiariteit in natuurbeleid

Kenmerkend voor het meerlagige karakter dat veranderend natuurbeleid heeft gekregen, is dat de afwegingsmechanismen niet stap voor stap op elk van de hiërarchische geschikte bestuurslagen worden toegepast. Er is dus ook niet een laatste afwegingsmechanisme op lokaal of regionaal niveau voor besluitvorming over ontwikkelingen, waarin natuurwaarden in het geding zijn. Subsidiariteit in natuurbeleid betekent dat verschillende afwegingsmechanismen, die refereren aan verschillende ruimtelijke schaalniveaus, veelal tegelijkertijd op een zelfde bestuurlijk niveau worden toegepast om tot een passende afweging te komen.

De meerlagigheid van veranderend natuurbeleid manifesteert zich vooral op het regionale niveau. De opgave voor de uitvoering van natuurbeleid, ook het internationale en Europese, verloopt bovendien deels via het ruimtelijk beleidsstelsel, hetgeen in de Nederlandse context een zware nadruk legt op het provinciale en lokale niveau. Er moet in regionale beleidsprocessen dus een *volledige* afweging over natuur te komen. Op regionaal niveau is in beleidsprocessen en besluitvorming een vertaalslag vereist naar verschillende ruimtelijke schaalniveaus, om bescherming van natuurwaarden in overeenstemming te brengen met diverse ruimtelijke ontwikkelingen.

Hetzelfde geldt overigens voor bijvoorbeeld het nationale niveau. In nationaal beleid en besluitvorming over natuur moet in sommige gevallen een vertaalslag komen naar supra-nationaal niveau, bijvoorbeeld bij besluitvorming over gasboring in de Waddenzee. Daar moet een afweging worden gemaakt waarin het nationaal economisch belang, het behoud van natuur-

De meerlagigheid van veranderend natuurbeleid manifesteert zich vooral op het regionale niveau

Principes voor beleidsprocessen in veranderend natuurbeleid

Identiteit	Benoemen en betekenis verlenen aan ontwikkelingen en processen, expliciteren van vraagstukken en doelstellingen, en waarden toekennen aan natuur.
Selectiviteit	Het vermogen om ideeën en ontwikkelingen met elkaar te verbinden, prioriteiten te bepalen en tot keuzes te komen over gezamenlijke actie.
Reflexiviteit	Het vermogen van actoren hun positie te onderkennen t.o.v. die van anderen, het bewustzijn van het verloop van processen en ontwikkelingen, het notie hebben van adequate gegevensbasis van natuurwaarden.

Box 2 Principes voor beleidsvoering

waarden uit oogpunt van mondiale biodiversiteit en de natuurwaarden uit oogpunt van de verspreiding hiervan over de Atlantische bio-geografische regio allemaal worden meegewogen. Bovendien kan besluitvorming op nationaal niveau nodig zijn die refereert aan het lokale ruimtelijk schaalniveau. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn in het geval de minister van ruimtelijke ordening een aanwijzing moet geven aan een gemeente om het bestemmingsplan zodanig aan te passen, dat de ontwikkeling van een bedrijfsterrein elders plaats moet vinden ter bescherming van het leefgebied van de korenwolf. Het hanteren van afwegingsmechanismen over natuur die refereren aan verschillende ruimtelijke schaalniveaus maakt dus besluitvorming mogelijk op een bestuurlijk niveau, rekening houdend met de belangen op andere bestuurlijke niveaus. Het maakt ook vormen van beleidsvoering mogelijk waarin partijen van verschillende bestuurlijke niveaus gezamenlijk de natuurwaarden benoemen ten behoeve van besluitvorming over ontwikkelingen. Zoiets zou kunnen in de vorm van een overleg en uitwisseling van gegevens tussen rijksoverheid en regionale publieke en private partijen zoals dat in het Hamster Overleg Limburg gebeurt.

Met het hanteren van deze ruimtelijke afwegingsmechanismen in natuurbeleid, ontwikkelt zich een beleidspraktijk waaraan een aantal dimensies onderscheiden kan worden in het licht van het subsidiariteitsbeginsel: identiteit, selectiviteit en reflexiviteit (zie box 2). Het *identificeren* of benoemen van natuurwaarden die bescherming behoeven is een centraal onderdeel voor elke afweging over natuur ten opzichte van andere maatschappelijke wensen, belangen of ruimtelijke ontwikkelingen. Een afweging over natuur wordt op meerdere momenten in beleidsprocessen gemaakt:

- Bij het aanwijzen van gebieden of soorten die bescherming behoeven.
- Bij keuzes over beheer van dergelijke gebieden.
- Bij concrete ingrepen of ontwikkelingen die potentieel strijdig met natuurwaarden kunnen zijn.

Op regionaal niveau is het van belang dat een adequate vertaalslag wordt gemaakt van natuurwaarden die op een hoger schaalniveau zijn gedefinieerd. De casus van de Wadden laat zien dat verschillende partijen de natuur van het Waddengebied verschillend benoemen en waarderen. De afwegingsmechanismen van biodiversiteit en 'wise use' markeren deze verschillen in de natuurwaarden. De casus van de Veluwe laat zien hoe in een regionaal proces voor een hele regio nieuwe perspectieven worden benoemd, waar vele partijen zich in kunnen vinden en waarin natuur een centrale rol speelt. Zonder overigens de natuurwaarden te preciseren. De casus van de wilde hamster laat hierbij het belang zien van de beschikbaarheid van adequate ecologische gegevens. Subsidiariteit in natuurbeleid vergt een *selectieve* opstelling van partijen, met name van overheden.

Op nationaal niveau heeft de Nederlandse rijksoverheid een omvattende ruimtelijke aanpak ontwikkeld met de EHS als wervend beleidsconcept. In de context van veranderend natuurbeleid dient ook het Rijk zich rekenschap te geven van de opgave van een volledige afweging die zich met name op regionaal niveau manifesteert. De rijksoverheid zal op nationaal niveau moeten zorgen voor een adequate participatie in regionale beleidsprocessen. Deze inbreng moet selectief zijn: enerzijds de harde nationale en internationale prioriteiten geven, anderzijds ruimte laten voor regionale perspectieven.

De casus van de Gelderse Poort laat zien welke problemen optreden als bij het formuleren van doelen en plannen geen rekenschap wordt gegeven van de betrokken partijen aan de overkant van de grens. Nadat er consensus in de regio is over de plannen liet de regiodirectie als rijksvertegenwoordiger na om op de noodzaak van het incorporeren van Europese prioriteiten voor natuurbescherming te wijzen. Dit geldt eveneens voor het beleidsproces op de Veluwe. De casus van de wilde hamster laat zien hoe de Europese habitatrichtlijn de mogelijkheid biedt voor een particuliere natuurbeschermingsorganisatie om het belang van soortenbescherming opnieuw op de agenda te krijgen.

Tot slot vereist de complexiteit van de diverse afwegingsmechanismen een *reflexieve* opstelling. Dus een bewuste opstelling ten aanzien van de eigen positie en een bewuste houding met betrekking tot de capaciteiten van partijen. Dit om de eigen positie in beleidsprocessen ten opzichte van de positie en capaciteiten van anderen te plaatsen. Overheden moeten zich kunnen 'bezinnen op de eigen positie' en 'vanuit een besef van de eigen positie zich kunnen bezinnen op de eigen

rol bij maatschappelijke problemen' (Wissink, 2000, pp. 221, p. 213).

Omdat de ruimtelijke afwegingsmechanismen in natuurbeleid nadrukkelijk refereren aan verschillende ruimtelijke schaalniveaus, vereist een dergelijke houding van overheden dat zij zich bewust zijn van de aard van de afweging over natuur, zoals zij die ten opzichte van andere bestuurlijke niveaus maken. De casus van de Wadden laat zien wat dit betekent in de vorm van het initiatief van de regiodirectie van LNV en de gemeenten op de Waddeneilanden om gezamenlijk met andere partijen te werken aan de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Vanuit een gezamenlijke probleemdefinitie kan een aanpak worden ontwikkeld in de context van randvoorwaarden van Europese regelgeving, die voor alle partijen gelden en onveranderbaar zijn. De casus van de Veluwe laat zien dat het benoemen van nieuwe perspectieven voor een regio, waarin verschillende opvattingen over natuur een centrale rol vervullen, alleen mogelijk is wanneer klassieke bestuurlijke scheidslijnen overbrugd worden en voortdurend openingen worden geboden voor nieuwe partijen en nieuwe ideeën. Hierbij speelt ook de onderlinge confrontatie van het volledige potentieel aan expertise en gegevens over natuurwaarden een rol, zoals op de Veluwe ten opzichte van landbouwkundig gebruik en recreatie. Reflexief wil derhalve zeggen, dat de eigen inbreng in beleidsprocessen en besluitvorming, die veelal refereert aan een ruimtelijk schaalniveau (bijvoorbeeld 'de Veluwe'), tegelijkertijd in verband moet worden gebracht met de inbreng van anderen, aangezien die veelal refereert aan andere ruimtelijke schaalniveaus.

Tot slot vereist de complexiteit van de diverse afwegingsmechanismen een reflexieve opstelling



De partners uit het bedrijfsleven in de Sociaal-Economische Raad zien zichzelf in de eerste plaats als vertegenwoordigers van een georganiseerde achterban die een specifiek belang hebben te behartigen. Ze staan dan ook huiverig tegenover een uitbreiding van het poldermodel met partners die opkomen voor een in hoofdzaak publiek of collectief belang, waardoor afwegingen een ander karakter krijgen. | Foto: Wim van der Ende

5 Het groene geweten van Nederland

Institutioneel draagvlak voor natuur

C.M. Volker

5.1 Natuur in de samenleving

Allerlei maatschappelijke organisaties houden zich bezig met natuurbescherming. Ze hebben hun eigen historie, hun eigen strategieën en een eigen manier van organiseren van een maatschappelijk draagvlak. Dit maatschappelijke middenveld is gericht op een gemeenschappelijk belang en wordt veelal gesubsidieerd door overheden voor het uitvoeren van publieke taken op het gebied van natuurbeleid. Kenmerkend is dat het op basis van vrijwillige participatie van burgers tot stand komt (Volker, Buijs en Pleijte, 1998). Dat wordt door politiek, overheid en bedrijfsleven hogelijk gewaardeerd: als uiting van gemeenschapszin en solidariteit vertegenwoordigt het institutionele draagvlak het geweten van de samenleving ten aanzien van natuur. Het bepaalt dan ook mede de politieke en bestuurlijke agenda, de manier waarop de samenleving in een representatieve democratie prioriteiten stelt en beslist over het voortbestaan van natuur. In discussies over de noodzaak van natuurbescherming wordt vaak het begrip draagvlak aangehaald: Wij hebben zoveel leden en dus heeft ons standpunt draagvlak in de samenleving. En in de loop der jaren hebben de natuurbeschermingsorganisaties zich ook daadwerkelijk een belangrijke positie verworven in de samenleving. Zij doen volop mee in het maatschappelijk debat over natuur en milieu.

De vraag is echter of de organisatievorm van de natuurbeschermers nog wel past in een veranderende samenleving. Is het aantal leden nog wel de

beste maatstaf voor draagvlak? In deze bijdrage wordt bekeken of de huidige constellatie van natuurbescherming, draagvlak en overheid in de huidige veranderende samenleving adequaat is. En of de organisaties met hun huidige werkwijze hun doelen zullen bereiken.

5.2 Maatschappelijke organisaties als vertegenwoordigers van de maatschappij

5.2.1 Draagvlak

Het begrip draagvlak is niet zo eenduidig. Er zijn om te beginnen meer soorten draagvlak. Denk aan het draagvlak dat verwijst naar houdingen, betrokkenheid en inzet voor natuur onder 'de' Nederlandse bevolking; we noemen dit publiek draagvlak (Buijs en Volker, 1997). Daarnaast is er het institutioneel draagvlak. Dat is de manier waarop mensen zich organiseren voor behoud en ontwikkeling van natuur, met regels hoe ze daarvoor met elkaar en met anderen omgaan. Het gaat om wat het "cement" van de samenleving wordt genoemd: de sociale infrastructuur van talloze maatschappelijke organisaties en samenwerkingsverbanden waarbinnen het tussenmenselijk verkeer voor natuur zich afspeelt.

Beide vormen van draagvlak zijn essentieel voor het behoud van natuur. De meeste bestuurskundigen zijn niet geneigd een onderscheid te maken tussen publiek en institutioneel draagvlak. Het aantal leden van een organisatie is voor hen een indicatie voor het publiek draagvlak voor natuur. Toch maak ik dit onderscheid wel. Steun voor

De vraag is echter of de organisatievorm van de natuurbeschermers nog wel past in een veranderende samenleving

natuur bij maatschappelijke organisaties is niet identiek aan de steun van de burgers voor natuur, al was het maar dat niet iedereen is aangesloten bij die organisaties. Wel veronderstellen ze elkaar. Zo maakt natuur zonder publiek draagvlak weinig kans in de besluitvorming op institutioneel niveau. En zoals een leven geheel zonder natuur voor verreweg de meeste mensen ondenkbaar is, zo onmisbaar is tegenwoordig het institutioneel draagvlak voor het voortbestaan van de natuur die burgers wensen.

Ik vind een onderscheid in de twee soorten draagvlak belangrijk omdat in de relatie daartussen een probleem kan zitten en dilemma's. Er vindt namelijk door organisaties belangenarticulatie plaats waardoor niet in gelijke mate aan alle wensen en representaties van natuur bij de gewone burgers voldaan zal worden. Hoe representatief voor het publiek draagvlak is uiteindelijk de steun van het middenveld voor natuur en het natuurbeleid? Het beleid van organisaties kan ook dilemma's oproepen. Natuurontwikkeling als onderdeel van dat beleid heeft bijvoorbeeld ingrijpende consequenties voor het bestaande cultuurlandschap. Burgers uit de stad kunnen die natuur verwelkomen, maar de plaatselijke bevolking zal daar misschien anders over denken. De binding aan het bestaande landschap kan groot zijn en in hun ogen kan door nieuwe natuur de 'ziel' uit dat landschap verdwijnen. Politiek gelegitimeerde, door grote natuurorganisaties uit het middenveld ondernomen initiatieven voor grootschalige natuurontwikkeling kunnen door plaatselijke bewoners ervaren worden als "cultureel imperialisme" (Hajer, 2002).

Daarnaast is het de vraag hoe gelijkwaardig de inbreng van organisaties is in vergelijking met die van individuele burgers in het behoud van na-

tuur. Wellicht moeten we nog eens goed nadenken over die verhouding. Hedendaagse maatschappijen zijn samenlevingen van organisaties geworden (Coleman, 1990), terwijl anderzijds de samenleving individualiseert. Institutionele verdrinking wordt door een welwillende overheid met subsidies bevorderd en resulteert voor natuur in een groot middenveld van belanghebbers die op professionele wijze in de behoefte van burgers aan natuur voorzien. Tegelijk kan men zich afvragen waar dan die burger nog blijft. Dominantie van een sterk geprofessionaliseerd middenveld, dat bovendien banden heeft met overheid en bedrijfsleven, kan leiden tot minder betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel bij burgers, tot strijd tussen gevestigde belangen en weinig ruimte voor vernieuwing.

5.2.2 Ontwikkeling van het draagvlak

Een stedelijke elite

Lange tijd was het bewonderen van natuur en landschap voorbehouden aan een kleine geprivilegieerde elite van regenten, kooplui en kunstenaars. Toen in de Gouden Eeuw de welvaart toenam, kreeg de stedelijke elite ruimte voor een andere oriëntatie: een schoonheidsbeleving buiten de stad. "Luxe mensen" stichtten landgoederen om te genieten van de omgeving. Natuurwaarden stonden echter niet centraal en niet op zichzelf, want waren een nevenverschijnsel van tradities op het gebied van landschappelijke vormgeving en schoonheidsidealen. Pas de jongste generaties van landgoedeigenaren kregen ervaring met natuurbeheer en bovendien kon hier nauwelijks gesproken worden van een georganiseerde beweging.

Emancipatie van burger en arbeider

Uit oogpunt van institutioneel draagvlak is dan ook de “grote transformatie” van een handelsnatie richting de moderne samenleving veel belangrijker. Die vond plaats in de tweede helft van de 19^e eeuw. Er kwam een bredere en meer seculiere cultuur, met ruimte voor andere waarden.

De industrialisatie is een belangrijke voedingsbodem geweest voor de opkomst van sociale bewegingen die nieuwe waarden gingen uitdragen. De stad werd de thuishaven voor het overgrote deel van de bevolking. Voor opkomende nieuwe groepen als de burgerij met een salaris en de arbeidersklasse betekende de industriële samenleving met zijn andere organisatie van het bestaan een geleidelijke bevrijding van armoede en van gebondenheid aan de plaatselijke omgeving. Het buitengebied werd door hen ontdekt als groen en aangenaam land. Een nieuwe perceptie van natuur brak door, een functie die het platteland daarvoor vrijwel niet kende. In het kielzog van sociale en economische kwesties van de industrialisatie (slechte hygiënische woon- en leefomstandigheden; de ongezonde en onveilige arbeidsomstandigheden in de fabrieken; armoede, misdaad en werkloosheid) kwamen er tevens organisaties die zich toelagden op bevordering van de geestelijke en lichamelijke volksgezondheid in de natuur.

Vanaf de tweede helft van de 19^e eeuw werden verenigingen voor natuurstudie en dieren- en vogelbescherming opgericht en vanaf het begin van de vorige eeuw ook organisaties voor het behoud van waardevolle natuurgebieden en landgoederen (Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen). Kortom, de opkomst van de moderne samenleving zorgde voor een nieuw maatschappelijk middenveld waardoor meer

mensen in aanraking met de natuur kwamen. Er heerste vreugde over de ontdekte schoonheid van het land en er bestond optimisme over de mogelijkheden om die te behouden. Heimans en Thijssen waren belangrijke pioniers die zorgden voor de popularisering van een ander natuurbesef.

Kijken we echter naar de cijfers van de organisaties uit dit middenveld, dan valt op dat de natuurbescherming tot ver na de Tweede Wereldoorlog niet meer dan een smalle bovenlaag bereikte. Rond 1940 had Natuurmonumenten nog maar ongeveer 10.000 leden. Dat aantal groeide tot ongeveer 30.000 leden in 1960. De natuurorganisaties waren niet bij voorbaat tegen ingrepen in het landschap die de vooruitgang dienden, maar er bestond bij hen zorg over het lot van bijzondere, zeldzame, ongerepte natuur en de aantasting van de schoonheid van karakteristieke landschappen. Het besef van waardevolle natuur werd door hen óók als vooruitgang beschouwd. In het bijzonder een elite van burgers probeerde merkwaardigheden in de natuur door aankoop van “natuurmonumenten” (vaak bossen en landgoederen) veilig te stellen, op basis van de persoonlijke netwerken waarover deze bovenlaag beschikte.

Ook de arbeidersbeweging ontdekte de natuur. De uit deze beweging voortgekomen organisatie voor volksontwikkeling en natuurvriendenwerk (NIVON) was nog tot omstreeks 1960 groter dan de georganiseerde achterban van Natuurmonumenten. Daarnaast vond het genieten van natuur- en landschapsschoon plaats als onderdeel van recreatie en toerisme door de burgerij. Opvallend is dat de ANWB, belangrijke dienstverlenende organisatie voor deze burgers, veel sterker groeide dan Natuurmonumenten die zich

*Natuurgebieden
werden daardoor
meer en meer
bezocht voor
recreatie*

als een terreinbeherende organisatie opstelde. De organisaties die primair de bescherming van natuur tot doel hadden door aankoop en beheer van natuurgebieden, bossen en landgoederen, waren al met al betrekkelijk elitair en apolitiek (ze wisten wel de weg in de bureaucratie, maar konden veel minder de politieke agenda beïnvloeden; zie Harmsen, 1992). Mobilisatie van de publieke opinie vond zelden plaats. Er werden adviezen gegeven aan de overheid, bijvoorbeeld door de in 1932 opgerichte Contact-Commissie inzake Natuurbescherming. Dit was een overkoepelend orgaan van een groot aantal verenigingen voor natuurbescherming, kunsten en toerisme. Die adviezen vonden weinig weerklank, want van systematische rijkszorg op dit terrein was zeker in het interbellum geen sprake (Gorter, 1986).

Nieuwe schaarste in de verzorgingsstaat

Dit veranderde in de jaren zestig. In die periode kwam de verzorgingsstaat op, waarin de overheid een leidende rol op zich nam op het gebied van collectieve voorzieningen, ook voor natuur en landschap. Er kwam meer geld voor de aankoop van natuur en er kwam betere wet- en regelgeving voor het veiligstellen van waardevolle gebieden (ruimtelijke ordening; Natuurbeschermingswet 1969). Belangrijk was ook dat mensen meer vrije tijd kregen, onder andere door de vrije zaterdag, en meer individuele welvaart die zorgde voor een groei van de mobiliteit bij de bevolking. Natuurgebieden werden daardoor meer en meer bezocht voor recreatie. Maar wellicht de allerbelangrijkste ontwikkeling was dat economische groei, verstedelijking en technologie een gevoel van nieuwe schaarste oproepen. Met de Club van Rome als spreekbuis: dat het benutten van onze

natuurlijke hulpbronnen eindig is, dat water-, bodem- en luchtvervuiling uiteindelijk ook de overleving van de mens op het spel zet, dat gebrek aan ruimte de bestaande natuur bedreigt en dus meer planvorming en sturing door de overheid vereist.

Het middenveld werd in de jaren zeventig aangevuld met een groot aantal nieuwe sociale bewegingsorganisaties die zich toelegden op milieuvraagstukken en daarvoor acties gingen voeren. Maar ook de natuurbescherming zelf werd expansiever. Ze wierpen zich samen met Staatsbosbeheer op als betrouwbare partners van de overheid bijvoorbeeld voor de aankoop en beheer van nieuwe terreinen. De natuurbeschermingsorganisaties werden professioneler en beperkten ze zich niet meer tot het terreinbeheer. Begin jaren zeventig richtten zij met de milieubeweging een eigen lobby-organisatie op die zich professioneel aan het vergroten van het publieke en institutionele draagvlak ging wijden: de Stichting Natuur en Milieu en de daaraan gelieerde milieufederaties.

Het middenveld van organisaties was inmiddels ook uitgebreid met een vereniging voor natuur- en milieueducatie, voor zowel in het onderwijs als ook buitenschools in het vrijwilligerswerk: het IVN. Er ontstonden met steun van de overheid tevens provinciale stichtingen voor landschapsbeheer, mede in relatie met werkgelegenheidsprojecten. De publieke opinie werd vaker gemobiliseerd voor acties om bossen en natuurgebieden te behouden en in het terreinbeheer werd de publieksbetrokkenheid en de publieksvoorlichting versterkt door bezoekerscentra. De nieuwe golf van natuur- en milieubetrokkenheid leidde in de periode 1960-1980 tot een grote di-

versiteit van organisaties. De landelijke organisaties konden die betrokkenheid mede door campagnes via nieuwe communicatiemediën (televisie) omzetten in een grote aanwas van leden. Natuurmonumenten groeide naar 75.000 leden in 1966, 150.000 in 1970, 200.000 in 1980, 250.000 in

1985 naar 300.000 in 1990. De totale omvang van de georganiseerde achterban was toen ongeveer twee miljoen leden of donateurs. Middenveld en overheid voerden in hoofdzaak nog een defensief beleid.

Natuur

Natuur is net als draagvlak een containerbegrip. Gebruikelijk is het onderscheid tussen de biotische of groene leefomgeving of “levende” natuur (die uiteenloopt van biodiversiteit tot stadsgroen), en de abiotische of grijze leefomgeving met bodem, water, lucht (dit noemen we milieu). Natuur is daarbij sterk verbonden met het begrip landschap. We kennen het landschap in verschillende betekenissen: van smal (landschapselementen), breed (landschap is de visueel-ruimtelijke of uiterlijke waarnemingsvorm van onze fysieke omgeving) tot zeer breed (landschap is de uitkomst, het product van de interactie tussen natuur en menselijke samenleving). Het is de vraag of we uit oogpunt van draagvlak zo strikt aan formele omschrijvingen moeten vasthouden. De geschiedenis van de natuurbescherming in Nederland leert dat het onderscheid niet gemakkelijk is te maken (begrippen zijn naar hun inhoud altijd tijd- en maatschappijgebonden) en de indelingen lijken bovendien niet de kern van de zaak te raken. Er is draagvlak voor heel veel soorten natuur in Nederland (Buijs en Volker, 1997). Essentiëler is hoe mensen omgaan met de fysieke omgeving en welke effecten daarbij optreden op de natuur. Bijna alle gedrag van mensen is natuurgerelateerd. Grofweg doen we drie dingen met de omgeving die de natuurwaarden rechtstreeks of meer zijdelings beïnvloeden: bestrijden, benutten en bewonderen of genieten (Van der Windt en Feddes, 1998). Daar liggen scheidslijnen die een bron van conflicten vormen. Rond deze drie functies hebben zich in de loop der eeuwen instituties ontwikkeld, d.w.z. de behoefte om samen afspraken te maken over interventie in de natuur, om daarvoor eigen territoria (“sectoren”) in de samenleving te claimen, om gezamenlijk binnen die samenleving belangen te behartigen. De natuur vormt in dit opzicht een arena van belangen.

Maatschappelijk ondernemerschap

In de jaren negentig kwam er opnieuw een omslag. Deze wordt soms in verband gebracht met een neo-liberale ideologie en een terugtrekkende overheid. Maar ik meen dat er meer houvast is te vinden in de opkomst van een andere besluitvorming en de institutionele vormgeving daarvan. Mede onder invloed van een weinig effectief

beleid in voorgaande jaren ontstond namelijk een andere aansturingsfilosofie, met daarin een minder vanzelfsprekende positie voor de gevestigde middenveldorganisaties. Sprake is van een netwerksamenleving (of transactiestaat) in het informatietijdperk, met een overheid die “interactief beleid” gaat voeren. Netwerken verdringen meer en meer de gevestigde hiërarchische overlegver-

banden waarin de overheid de centrale actor is (Castells, 1996).

Behoud en ontwikkeling van natuur en natuurbeleid worden sinds de jaren negentig met inzet van veel meer maatschappelijke partners ontwikkeld en uitgevoerd (Volker en Kranendonk, 1998). Er zijn in hoog tempo talloze knooppunten voor overleg en besluitvorming ontstaan. De rijksoverheid is op hoofdlijnen gaan sturen, definieert voor zichzelf kerntaken met een offensief karakter (de EHS), decentraliseert de uitvoering naar lagere overheden die tevens een regierol vervullen voor het faciliteren van maatschappelijke initiatieven. De overheid wil particulieren betrekken bij het natuurbeheer. Naast aankoop van grond is financiële ondersteuning mogelijk voor eigenaren die natuur of bos willen gaan 'produceren' door het huidige (agrarische) gebruik van hun grond aan te passen met het oog op het realiseren van natuur- en landschapswaarden of zelfs daarvoor de agrarische bestemming te wijzigen in een bestemming voor bos of natuur (particulier beheer).

Het middenveld verbreedt zich dan ook met bijvoorbeeld verenigingen voor agrarisch natuurbeheer en voor particulier grondbezit die de natuur verbinden met economische belangen ("groene diensten"). Het veld krijgt van de overheid veel ruimte om zich te ontwikkelen, maar de aansturing verandert essentieel: de maatschappelijke partners worden niet meer structureel ondersteund, maar op basis van projecten en resultaten (outputsturing). Het middenveld, maar ook het bedrijfsleven, moet zich dan ook anders gaan opstellen en vaardigheden ontwikkelen in de richting van maatschappelijk ondernemerschap voor een publieke zaak (Van de Donk en Hendriks, 2001).

Dit nieuwe ondernemerschap uit zich op verschillende manieren. Met de nieuwe natuur (grote natuurontwikkelingsprojecten) hebben de gevestigde natuurorganisaties zowel een nieuwe missie als een nieuwe markt ontdekt. De belangenbehartiging wordt zakelijker en resultaatgericht (met meer toepassing van juridische instrumenten). Nieuwe strategieën worden uitgezet, met een nieuw beleidsjargon (consensuele planning, netwerkmanagement, zelfregulering etc.). Er komen vaker allianties of acties met talloze uiteenlopende partners (thans ook met projectontwikkelaars uit het bedrijfsleven). Elkaar uitsluitende beleidsdomeinen als natuurbehoud en economische ontwikkeling vinden elkaar nu in "discourscoalities" (Hajer, 2002).

Groen polderen?

Van een "groen poldermodel" als hoogste geïnstitutionaliseerde vorm van overleg waarin partijen veel (potentiële) conflicten oplossen, lijkt geen sprake (Duyvendak et al., 1999). De natuur is niet zoals in het bedrijfsleven, een onderwerp van conflicterende krachten ("countervailing powers") en duidelijke partners. Voor natuur bestaat in de samenleving een breed draagvlak maar natuur is geen echt deelbelang, eerder van alles en iedereen en daarom ook een beetje van niemand. Het is vooral de overheid die in de ogen van velen een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor natuur.

De partners uit het bedrijfsleven in de Sociaal-Economische Raad zien zichzelf in de eerste plaats als vertegenwoordigers van een georganiseerde achterban die een specifiek belang hebben te behartigen. Ze staan dan ook huiverig tegenover een uitbreiding van het poldermodel met partners die opkomen voor een in hoofdzaak

publiek of collectief belang, waardoor afwegingen een ander karakter krijgen (Sociaal-Economische Raad, 2001). Deze houding van de partners zal ook te maken hebben met de samenstelling van het middenveld. Sommige bestuurskundigen kenschetsen het middenveld als een versnipperde archipel van belanghebbenden, zonder een dominant centrum (Bekke en De Vries, 2001). De natuurbescherming kenmerkt zich in hun visie door uiteenlopende single-issue idealen en talloze losse "strijdpuntnetwerken". Milieu en natuur zijn daarbij verschillende werelden. De één is strijdbaar en intern verdeeld, maar gespist op samenwerking met de overheid (milieu). De ander is meer gericht op beheer, niet onbemiddeld (want gesteund door grote sponsors en donaties), gehecht aan een meer zelfstandige weg en beducht voor bestuurlijke inkapseling (natuur). Een eigen gezicht en onafhankelijke inbreng in de samenwerking met de overheid is ook wat de leden van die organisaties verlangen. De positie van de rijksoverheid wordt in relatie met decentralisatie van beleid en een versnipperd middenveld diffuser en de sturing lastiger (Peters, 1999). Er is kritiek: gebrek aan politieke moed bij de financiering van de EHS, de subsidieregelingen voor het beheer zijn gedetailleerd, er is discussie over de hoogte van vergoedingen. De regierol van de overheid wordt niet in elke beleidsfase ondersteund door adequate communicatie met de partners (Volker en Kranendonk, 1998). Onderdeel van het beleidsdebat is ook welke inbreng de maatschappelijke partners in de vorming van beleid dienen te hebben en in welke mate de natuur aan netwerk- en zelfsturing in middenveld en bedrijfsleven moet worden overgelaten (bijvoorbeeld voor agrarisch natuurbeheer).

Aandacht voor het publiek draagvlak

Maatschappelijke organisaties die opkomen voor de natuur zien de publieke opinie als belangrijk middel om pressie uit te oefenen op overheid en bedrijfsleven (Nas et al., 1997). Acties gericht op het informeren van doelgroepen in de Nederlandse bevolking nemen dan ook een centrale plaats in het actierepertoire van de organisaties in. Ook coalities worden gesloten om tot een krachtenbundeling te komen, niet alleen om via de massamedia het parlement te mobiliseren, maar ook om op lokaal niveau meer draagvlak te vinden. Burgers tonen meer en meer hun betrokkenheid. In de eerste helft van de jaren negentig verdubbelde het ledental ruimschoots. Natuurmonumenten boekte spectaculaire winst: van 300.000 leden (1990) tot 825.000 leden (1995). Sindsdien houdt de groei aan, maar in een veel gematigder tempo.

De grote organisaties zijn sterker geworden qua mobilisatiekracht en ledentallen. Nog is de georganiseerde natuurbescherming vanwege haar massale doch hoofdzakelijk passieve achterban te omschrijven als een reus op lemen voeten. Maar we zien dat het middenveld steeds gevoeliger wordt voor het publiek draagvlak. De achterban krijgt meer kansen van het middenveld. Er wordt geluisterd, pers en individuele reacties worden serieus genomen, bezoekerscentra en personeel in het veld functioneren als antenne. Er wordt opinieonderzoek onder de leden gehouden. Vrijwel iedere organisatie met een landelijke uitstraling is tegenwoordig te raadplegen op internet. Daarnaast floreren lokale groepen, d.w.z. initiatiefgroepen die dicht bij de bevolking staan en net onder het middenveld opereren (Kuindersma en Selnes, 1999; Edelenbosch en Monnikhof, 2001). Soms worden dergelijke groepen onder de paraplu

De positie van de rijksoverheid wordt in relatie met decentralisatie van beleid en een versnipperd middenveld diffuser en de sturing lastiger

van een regionale of landelijke organisatie gebracht die van oudsher in het utilitaire discours thuishoort (agrarische natuurverenigingen). Heel opvallend is dat burgers zo nodig hun organisaties mobiliseren, in plaats van dat het middenveld hen mobiliseert. De actie IJburg is hiervan een interessant voorbeeld (Neijens en Van Praag, 1999). Natuurmonumenten, geaccepteerd onderdeel van het establishment, rebelleerde onder druk van de Verenigingsraad met een nieuw instrument, het referendum, tegen het Amsterdamse besluit om te bouwen in het IJmeer dat deel uitmaakt van de EHS. Nieuwe allianties, van lokaal tot op mondiaal niveau, met soms smalle dan weer bredere issues, dienen zich in onze 'postmoderne' samenleving aan, waarin kritische consumenten en ook ex-politici, kunstenaars en ex-bestuurders de bescherming van natuur volgens milieu- en ecologische criteria (biodiversiteit) niet meer los zien van emotionele en ethische waarden (de belevingswaarden), hun eigen gezondheid, voedselveiligheid, dierenwelzijn in de landbouw en de jacht.

5.2.3 Samenstelling van het middenveld

Voor de elfde keer publiceerde eind 2002 het

VARA-radioprogramma Vroege Vogels het aantal betalende aanhangers van de Nederlandse natuur- en milieuorganisaties. Dit aantal is in 2001 gestegen tot boven de vier miljoen. Deze groei manifesteerde zich in deze periode vooral bij de "groene" verenigingen (in twaalf jaar tijd groeide Natuurmonumenten van 306.000 tot 960.000 leden, het Wereldnatuurfonds van 328.000 naar 825.000; de aanhang van Greenpeace daalde van 830.000 tot bijna 699.000 donateurs). Deze toename past in een algemene trend van meer maatschappelijke participatie: ook organisaties op het gebied van gezondheid, ontwikkelingshulp en dierenbescherming groeiden sterk. Omstreeks het midden van de jaren negentig leek de grootte van de achterban zich min of meer te stabiliseren (vooral door een terugval in de belangstelling voor milieu-issues), maar opvallend is dat sinds 2000 ook weer een aantal milieuorganisaties (Greenpeace en Milieudefensie) in de lift zit. Zij voerden het meest actie en actievoeren lijkt dus te lonen. Maar dit neemt niet weg dat de organisaties qua missie en omvang zeer verschillen.

De Top Tien ziet er eind 2002 als volgt uit:

1	Natuurmonumenten	960.000	- 11.000
2	Wereld Natuur Fonds	825.000	+ 25.000
3	Greenpeace	698.885	- 593
4	Internationaal Dierenfonds (IFAW)	324.774	+ 18.024
5	Dierenbescherming	201.162	+ 8662
6	Vogelbescherming	125.163	+ 1.586
7	Stichting AAP	90.156	+ 17.378
8	Milieudefensie	70.853	+ 19.286
9	Waddenvereniging	51.900	+ 500
10	Zeehondencreche Pieterburen	50.063	- 639

Er is sprake van grote verscheidenheid. De volledige lijst telt thans 103 landelijke organisaties of organisaties met een landelijke uitstraling. Er is een Top Drie van mammoetorganisaties, daarna komt een aantal middelgrote organisaties. Vlak onder de Top Tien zitten bijvoorbeeld Zuid-Hollands Landschap, NIVON, Noord-Hollands Landschap, Geldersch Landschap, de Fietsersbond, Bont voor Dieren. Zeventig organisaties tellen minder dan 10.000 leden, 30 organisaties hebben minder dan 1.000 leden. De vele tientallen lokale en tegenculturele organisaties zonder formele leden zijn onzichtbaar in de lijst. Veel organisaties hebben een gedecentraliseerde structuur met actieve lokale verenigingen. Inclusief plaatselijke verenigingen en rekening houdend met dubbel-lidmaatschappen en gezinslidmaatschappen is volgens een markt-bureau bijna 60% van alle Nederlanders aangesloten bij de natuur- en milieubescherming (Vroege Vogels-enquête 2000).

Het is bijzonder lastig om de structuur van het middenveld te beschrijven. Meerdere indelingen zijn mogelijk. Op basis van een praktische indeling is het volgende over de ontwikkeling in doelstellingen en activiteiten sinds 1980 te zeggen (Filius, 1997):

1 De terreinbeheerders

De landelijke organisatie groeide harder dan de provinciale organisaties. Centraal staat behoud en herstel van natuur en landschap, bij een aantal ook ontwikkeling van natuur. Dit wil men bereiken door aankoop en beheer van natuurgebieden. Daarnaast beschouwen zij communicatie als een belangrijk instrument (voorlichting en educatie). Ook overleg en samenwerking met de overheid.

De meerderheid van deze organisaties ziet verschuivingen optreden in de richting van meer voorlichting en promotie en beleidsbeïnvloeding.

2 Amateur-natuurstudie en educatie

Deze organisaties hebben een redelijke aanhang en zijn gegroeid. Hun bijdrage aan natuurbescherming en een beter leefmilieu bestaat uit het vergroten van kennis en bewustzijn. Educatie en voorlichting zijn belangrijke instrumenten: natuur- en landschapsbeheer en inventarisatiewerk worden beschouwd als educatief en vormend. Zij vinden over het algemeen dat er geen verandering is opgetreden in de manier waarop zij hun doelstellingen proberen te bereiken.

3 Wetenschappelijke natuurstudie

Deze categorie omvat een flink aantal kleine organisaties die niet of nauwelijks zijn gegroeid. Zij hebben het beoefenen en bevorderen van de wetenschappelijke studie van bepaalde flora en fauna tot doel (vlinders, vogels, zoogdieren, insecten, paddestoelen, vleermuizen, bomen etc.). Een minderheid heeft ook expliciet de bescherming van soorten als doelstelling. Onderzoek en het publiceren daarover is het belangrijkste instrument. Daarnaast voorlichting en educatie. De meeste organisaties constateren geen verandering in activiteiten, soms is bescherming belangrijker geworden.

4 Milieu

Bij deze organisaties, die in de eerste helft van de jaren negentig weinig zijn gegroeid, staat in het algemeen de bescherming van een bepaald gebied of het milieu centraal. Zij brengen méér dan de andere organisaties bescherming en behoud van natuur in verband met de kwaliteit van het

De meerderheid van deze organisaties ziet verschuivingen optreden in de richting van meer voorlichting en promotie en beleidsbeïnvloeding



Milieudefensie is van radicaal tegenwoordig meer pragmatisch geworden, waardoor ze een serieuze gespreks- en onderhandelingspartner werd voor overheid en bedrijfsleven. Desondanks blijft ze ook met actie haar ideeën uitdragen.

milieu. Kenmerkend is de belangrijke rol van actievoeren als instrument. Het gaat hier vaak om juridische vormen van actie, zoals het indienen van bezwaarschriften. Daarnaast zijn voorlichting en educatie belangrijk, evenals overleg met overheid, andere organisaties en bedrijfsleven. Voor een deel van de organisaties is ook onderzoek (voor het ontwikkelen van alternatieven) belangrijk.

Het merendeel ziet verschuivingen in de richting van meer overleg en samenwerking en soms ook onderzoek

5 Bescherming, welzijn en/of opvang van dieren en vogels

De doelstellingen en aanpak lopen nogal uiteen in deze categorie. Soms ligt het accent op bescherming, soms op concreet beheer, met communicatie als een steeds belangrijker instrument. Voorlichting (met tentoonstellingen) en internationale contacten komen ook voor. Overleg en advisering van de overheid is een ander accent, gecombineerd met (juridische) actie. Of met opvang. De publiciteit zoeken levert vaak extra leden op. Bij het welzijn van dieren gaat het om actiegerichte organisaties en veel consumentenvoorlichting.

Voorgaande indeling geeft vooral zicht op de verscheidenheid van oriëntaties op natuur. Er zijn ook andere indelingen mogelijk, bijvoorbeeld op grond van politicologische inzichten. Dan spreken we over getuigenisorganisaties, lobbyorganisaties en service organisaties (Van Munster et al., 1996). Ze hebben het voordeel dat ze meer attenderen op de positionering van natuur- en milieuorganisaties binnen de samenleving. Probleem is het ideaaltypische karakter: veel

bestaande organisaties laten zich moeilijk in een bepaald hokje vangen. In de volgende indeling is de toewijzing van organisaties min of meer arbitrair (Van der Heijden, 2000).

1 Natuur- en dierenbescherming

Dit is een zeer omvangrijke categorie: meer dan driekwart van de lijst kan hieronder gerekend worden. Daarom worden hier de dierenbescherming (ruim 800.000 leden), Natuurmonumenten (950.000 leden), de 12 provinciale landschapsorganisaties (met 243.000 leden) en het Wereldnatuurfonds (730.000 leden) apart beschreven.

- De dierenbeschermingsorganisaties zijn zeer ongelijksoortig, naar oriëntatie (meer op natuur voor de mens of op de intrinsieke waarden gericht), naar leeftijd van de organisatie, meer gematigde of radicale opstelling, één specifieke soort of alle dieren, dierenbescherming of dierenbevrijding. De grootste richten zich op bescherming, niet op bevrijding van dieren en entameren daarvoor zelf projecten.
- Natuurmonumenten neemt door aankoop van terreinen (vaak met steun van de overheid) zelf de bescherming ter hand. De vereniging is na de staat de grootste grondbezitter van Nederland: ruim 81.000 ha, meer dan 200 gebieden. De visie op het beheer veranderde van ingrijpen ten behoeve van een grote variatie aan flora en fauna naar meer zelfregulerende natuur. Het heeft nog steeds een apolitiek en weinig activistisch imago. Met overleg en coalities hoopt de vereniging zijn doelen te bereiken.
- De provinciale landschapsorganisaties beheren naast waardevolle natuurgebieden ook veel landgoederen. Er is een lage lidmaatschapsdrempel, waarvoor men toegang krijgt tot de terreinen (voor zover niet openbaar toeganke-

De visie op het beheer veranderde van ingrijpen ten behoeve van een grote variatie aan flora en fauna naar meer zelfregulerende natuur

lijk) en een abonnement op het tijdschrift. Van de aanhang wordt verder niet veel gevraagd.

- Het Wereldnatuurfonds heeft van de milieugolf geprofiteerd. Het wil vooral geld inzamelen voor natuurbeschermingsprojecten. Die projecten betreffen echter niet het beheer van terreinen, maar voorlichting, educatie en daadwerkelijke bescherming in het buitenland. Het wil zich inspanssen voor de 'echte natuur' (oernatuur) en die in Nederland twee keer zo groot maken. Het fonds koopt grond aan voor voorbeeldprojecten, mede met steun van niet-natuurbeschermingsorganisaties, waarvan het beheer wordt overgedragen aan de 'erkennde' terreinbeherende organisaties.

2 Op overheidsbeïnvloeding gerichte organisaties

Deze organisaties voeren projecten uit die niet betrekking hebben op natuurbescherming of dierenwelzijn, maar op het beïnvloeden van beleid en daarnaast de publieke opinie. Het gaat om ongeveer 10 organisaties. De belangrijkste zijn Greenpeace en de Stichting Natuur en Milieu. Ook de Waddenvereniging, de Fietsersbond en de Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer zijn hiertoe te rekenen.

- Greenpeace stelt behoud van biodiversiteit centraal, daarnaast milieuvraagstukken (vervuiling, kernenergie, klimaat). De organisatie onderhoudt bewust geen bindingen met andere partijen en vermijdt moralistische en politieke uitspraken. Het handelingsrepertoire omvat lobby, onderzoek en actie. Media-aandacht is daarbij van cruciaal belang.
- De Stichting Natuur en Milieu is een werkorganisatie van de Nederlandse natuur- en milieubeweging. Als lobby-organisatie zit ze in een

groot aantal overleggroepen, adviescolleges en andere samenwerkingsverbanden. Voor de 21 aangesloten organisaties vervult de stichting functies als het verschaffen van expertise, coördinatie, ondersteuning, contacten met de overheid.

3 Mobiliserende organisaties

Deze organisaties kennen een actieve rol toe aan hun achterban bij het realiseren van hun doelstellingen. Slechts enkele behoren tot deze categorie, waaronder de Vereniging Milieudefensie, IVN, NJN en Aktiegroep Strohalm. Milieudefensie heeft een decentrale structuur met actieve plaatselijke kerngroepen voor actie van onderop. Op centraal niveau zijn er voor bepaalde thema's werkgroepen. Van radicaal is de vereniging meer pragmatisch geworden, waardoor ze een serieuze gespreks- en onderhandelingspartner werd voor overheid en bedrijfsleven.

4 Alternatief-exemplarische organisaties

Een tiental behoort tot deze subculturele vleugel, die niet gericht is op beleidsbeïnvloeding maar op het leveren van een bijdrage aan verbetering van het milieu door zelf het goede voorbeeld te geven. Het betreft De Kleine Aarde, de biologisch-dynamische landbouw en een aantal organisaties op milieugebied. Een andere leefwijze staat voorop. Zelfvoorziening, productie voor lokale markten kunnen speerpunten zijn.

5 Tegenculturele groepen

Deze komen in de lijst niet voor. Het gaat om kleine radicale groepen die met hun acties tegen kernenergie, bont, dierproeven en biotechnologie veel aandacht in de pers krijgen, maar een geringe aanhang hebben. Voorbeelden: Ziedende Bintjes, Groen Front

5.2.4 Hoe representatief zijn de organisaties voor de Nederlandse bevolking?

De betalende aanhang voor natuur en milieu is nergens zo groot als in Nederland. Dat in het jaar 2001 de 4 miljoen is bereikt, is uniek. Zelfs in absolute aantallen zijn er nergens ter wereld zoveel aanhangers. Een aantal internationale organisaties heeft een grote achterban in Nederland, bijvoorbeeld Greenpeace. Nederlanders denken kennelijk dat je door samenwerking op vrijwillige basis veel invloed kunt uitoefenen. De meesten zijn echter als consument en niet als activist betrokken bij de bescherming en ontwikkeling van natuur. Zij vertrouwen op de belangenbehartiging van hun organisaties en betalen daarvoor ook contributie (postgiro-activisme). Dergelijke kenmerken van de achterban in relatie met het middenveld roepen vragen op. Bijvoorbeeld hoe symbolisch het belang van die achterban blijft bij onderhandelingen en bij concessies in de besluitvorming op institutioneel niveau. Er is daarover echter weinig bekend. Hier beperk ik me tot de vraag hoe representatief de organisaties in het middenveld zijn voor de Nederlandse bevolking.

Uit al wat ouder onderzoek (Filius, 1997) bleek echter dat de meeste organisaties zelf niet goed weten wat de achtergrond en de kenmerken van hun achterban zijn. Slechts een klein aantal doet daar onderzoek naar onder hun leden/donateurs. Deze vinden niet regelmatig plaats (Noordhollands Landschap, IVN, Vlinderstichting, Vogelbescherming, Milieudefensie). Daarnaast kon een aantal organisaties vrij nauwkeurige schattingen geven (Natuurmonumenten, Geldersch Landschap, Waddenvereniging, Vereniging Das en Boom). Nog eens 14 tot 17 organisaties gaven zeer globale schattingen. Via een landelijk opinie-

onderzoek zijn van de drie grootste organisaties eveneens enige gegevens beschikbaar.

Volgens bovenvermeld onderzoek ligt over het algemeen de leeftijd van leden van natuur- en milieuorganisaties hoger dan het landelijk gemiddelde. Natuurmonumenten, Het Groninger Landschap en Vogelbescherming hebben veel oudere leden. Bij de meeste andere organisaties zijn de jongste leeftijdscategorieën ondervertegenwoordigd. De Waddenvereniging is het meest vergrijsd. Bij Das en Boom is de categorie van 30 tot 50 jaar sterk aanwezig. Bij Milieudefensie is de meerderheid tussen de 25 en 44 jaar oud. De achterban van het Wereldnatuurfonds en Greenpeace is ook relatief jong; het zijn vooral dertigers die goed vertegenwoordigd zijn, terwijl de 60-plussers ondervertegenwoordigd zijn. Het opleidingsniveau ligt in het algemeen flink hoger dan het landelijk gemiddelde. Bij de grootste leden/donateursorganisaties en ook bij het Noordhollands Landschap ligt het niveau wat dichter bij dat van de Nederlandse bevolking. Milieudefensie valt op door de hoge opleiding van zijn achterban. Zoals is te verwachten zijn de leden of donateurs in het algemeen actiever in het vrijwilligerswerk. Bij Natuurmonumenten komen relatief veel leden uit de steden, zonder dat plattelandsbewoners echt ondervertegenwoordigd zijn.

Alloctonen zijn wel ondervertegenwoordigd. In tegenstelling tot de politieke partijen lijken minderheden bij de meeste natuur- en milieuorganisaties nauwelijks aanwezig in de achterban. Hun afwijkend natuurbesef ontbreekt dan ook op de agenda van het middenveld. Dat is jammer, want dat besef gaat meer in de richting van sociale

In tegenstelling tot de politieke partijen lijken minderheden bij de meeste natuur- en milieuorganisaties nauwelijks aanwezig in de achterban

binding dóór (verhalende) natuur, dan genieten ván en ín de natuur. In onze westerse cultuur staat natuur in het teken van rust en stilte, gezondheid en genot. Kortom, vooral ten dienste van consumentisme. Het natuurbesef van allochtonen kan een verrijking betekenen ten opzichte van ons eigen natuurbesef.

5.3 Conclusies

De Nederlandse natuur- en milieubeweging is in de loop der jaren sterk geïnstitutionaliseerd geraakt en zit op een uniek niveau in de wereld. Opvallend is dat vrijwel geen enkele organisatie van betekenis echt fundamentele veranderingen in de samenleving nastreeft. Ze hebben dan ook minder de kenmerken van een sociale beweging die op systeemvernieuwing is gericht en meer de kenmerken van gevestigde organisaties: sterk geprofessionaliseerd (veel deskundigheid) en met een conventioneel actierepertoire. Efficiënte ledenwervingstechnieken en mediacampagnes zorgen voor een massale maar passieve achterban met een groot natuur- en milieubesef. Het (financieel) draagvlak is groot mede door de Postcode-loterij voor goede doelen. Op landelijk niveau is voor de actieve achterban slechts een bescheiden rol weggelegd: professionals bevolken daar in aanzienlijke aantallen het middenveld. Daarbij komt dat een bescheiden deel van het middenveld bestaat uit grassroots organisaties of zelf het voorbeeld geeft voor een andere leefwijze. Het is voor het totale veld grotendeels onduidelijk in welke netwerken de organisaties participeren, hoe tijdelijk of permanent de discourscoalities zijn, in welke mate de organisaties zijn ingebed in een democratische verenigingsstructuur en hoe zij zich vertakken naar burgerinitiatieven aan de basis.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor natuur is sterk gegroeid, met de EU als belangrijker wordende regelgevende partner. Het middenveld heeft veel procedurele en attenderende invloed gekregen op de beleids- en besluitvorming. Het maakt echter geen deel uit van het poldermodel. Van échte invloed, dat wil zeggen substantieel en structureel, op beleid en bestuur zijn de laatste tijd weinig aansprekende voorbeelden te geven (Van der Heijden, 2000). Opvallend is dat nieuwe initiatieven in eerste instantie meer een reactie zijn op een zich heroriënterende overheid dan berusten op vernieuwing in het middenveld zelf. De rijksoverheid neemt weliswaar een grote zorgplicht op zich voor bepaalde natuur (biodiversiteit, de EHS) en wil daarnaast ook de behoefte aan andere natuur faciliteren, maar maakt zich daar ogenschijnlijk weinig afhankelijk van. Het maatschappelijk ondernemerschap voor de publieke zaak heeft er wel een grote impuls door gekregen. We zien naast de bestaande traditionele netwerken de opkomst van uiteenlopende ad hoc coalities en strijdpuntnetwerken. Het vermogen tot strategisch handelen in brede maatschappelijke verbanden lijkt daarmee toe te nemen, maar het is de vraag hoe effectief dit allemaal is. Er zijn grote inspanningen om de steun van de publieke opinie te behouden, maar individualisering zorgt ervoor dat de binding met de achterban minder vanzelfsprekend wordt. Organisaties moeten en willen zichzelf nu waarmaken met acties waarvan men zich kan afvragen hoe representatief ze zijn voor hun leden.

Al met al maakt het middenveld deel uit van een zeer dynamische samenleving die zich steeds minder vanzelfsprekend voegt naar de waarden

en normen en de regels van besluitvorming in een parlementaire, representatieve democratie. Dit zorgt ervoor dat de positie van het middenveld thans stevig onder druk staat, zonder dat de gevestigde organisaties een antwoord klaar hebben op bredere ontwikkelingen in de netwerksamenleving. Het middenveld blijft gehecht aan institutionele omgangsvormen, met kenmerken als eigen initiatief en verantwoordelijkheid op de werkvloer, onderhandelen en bemiddelen, gelijkwaardigheid, voor issues op elkaar aangewezen zijn en de verwachting dat de overheden hun initiatieven conditioneren (via ruimtelijke ordening) en faciliteren (met subsidieregelingen voor aankoop en beheer van natuur). Maar dit alles lijkt niet voldoende. Het mobiliserend vermogen is versnipperd. Men vindt elkaar meestal alleen op het niveau van losse issues (vooral in reactie op externe bedreigingen en kansen), er zijn cultuurverschillen in de aanpak van milieu- en natuuronderwerpen, het veld is zeer heterogeen en omvat veel partijen met een onduidelijke structuur naar de basis. De omvangrijke achterban is grotendeels passief.

Hoe effectief en efficiënt de natuur met dit alles uiteindelijk is gediend, blijft de vraag. Met het institutioneel en publiek draagvlak gaat het wellicht niet slecht, maar met de natuur zelf gaat het niet goed of niet goed genoeg. Denk alleen maar al aan het plotselinge stopzetten van de aankopen voor natuur. Daarmee staat de motor van de EHS stil en er is vooralsnog geen alternatief voorhanden. Ook niet van de organisaties. Het middenveld is daarvoor te weinig vernieuwend bezig. Het wordt tijd voor een nieuw natuur-offensief dat vergezeld zou moeten gaan van een andere wijze van maatschappelijk ondernemen en

met een verrijking van de notie van natuur die het consumentisme van vandaag overstijgt. Natuur is méér dan het koesteren van biodiversiteit, stilte, gezondheid en genot. Natuurorganisaties dienen een breed maatschappelijk debat aan te gaan. In de 21ste eeuw zal de Nederlandse ver-tegenwoordigende democratie moeten opschuiven in de richting van een publieke democratie, naar een democratie 'van het algemeen belang'. Die berust op actieve participatie van natuur-bewuste burgers en in staat is deze burgers ook voort te brengen.

*Natuurorganisaties
dienen een breed
maatschappelijk
debat aan te gaan*



De milieu- en natuurorganisaties verenigd in Nederland Natúúrlijk, met daarin ook de ANWB, heeft tijdens een actie op het Plein van de Tweede Kamer gepleit voor meer aandacht voor natuur in de verkiezingen en in het regeerakkoord. Links de voorzitter van Nederland Natúúrlijk en hoofddirecteur van de ANWB, Guido van Woerkom. | Foto: Rob Honselaar.

6 Maatschappelijke organisaties: 'natuurlijke' bondgenoten voor natuur(beleid)

M. Pleijte¹

6.1 Inleiding

Niet alleen maatschappelijke natuur- en milieu-organisaties, zoals de Vereniging Natuurmonumenten, het Wereld Natuurfonds, de Vogelbescherming, de Waddenvereniging, Greenpeace, de Stichting Natuur & Milieu en de Vereniging Milieudefensie, richten zich op natuur(beleid). Ook andere maatschappelijke organisaties die niet primair gericht zijn op natuur(beleid), zoals de ANWB, de AVBB en LTO-Nederland² hebben het fenomeen 'natuur' ontdekt. Sectoren als recreatie, woning-, utiliteits- en wegenbouw en landbouw ontwikkelen hun eigen ideeën en plannen, waarbij economische of maatschappelijke belangen gekoppeld worden aan de functie natuur. Hierdoor zijn mogelijkheden ontstaan voor langdurige (nieuwe) strategische allianties. Ook biedt het mogelijkheden voor gelegenheidscoalities tussen maatschappelijke organisaties die primair gericht zijn op natuur en landschap en maatschappelijke organisaties die niet primair gericht zijn op natuur(beleid), maar met hun belangenbehartiging wel direct invloed hebben op natuur(beleid). Maatschappelijke organisaties zoeken steeds meer samenwerking om hun verbrede doelen te verwezenlijken. Of het nu gaat om reacties op beleidsnota's, grote infrastructurele projecten of claims op de rijksbegroting. De coalitievorming tussen deze maatschappelijke organisaties, naast de al langer bestaande coalities tussen milieu- en natuurorganisaties, is vanaf begin jaren negentig een ware doorbraak.

Er zijn legio constructies en mechanismen waarlangs maatschappelijke organisaties zich binden. Maatschappelijke organisaties gaan met elkaar en met overheden en de politiek discussies over de natuur en het natuurbeleid aan. De strategische allianties of coalities wekken soms verbazing vanwege hun samenstelling. Wat maakt het ineens mogelijk dat nieuwe vormen van samenwerking tussen verschillende maatschappelijke organisaties ontstaan? Want die samenwerking is er niet altijd al geweest. Waar richten de coalities van maatschappelijke organisaties zich op? In dit hoofdstuk gebruik ik een theoretische typologie van 'circuits van besluitvorming' om te beschrijven wat voor soort coalities maatschappelijke organisaties aangaan voor het beïnvloeden van natuur(beleid). Ik besteed hierbij ook aandacht aan de vroeg hoe die coalities kunnen ontstaan en waarom. De theoretische typologie over 'circuits van besluitvorming' kan niet alleen voor het natuurbeleid, maar voor allerlei beleidsterreinen worden toegepast. Tussen beleidsterreinen, maar ook binnen beleidsterreinen op verschillende beleidsthema's, zullen verschillen waar te nemen zijn in de wijze waarop en de mate waarin coalities tussen maatschappelijke organisaties worden gevormd en waarop deze coalities gericht zijn. De typologie van 'circuits van besluitvorming' wordt gebruikt om de verschillende typen coalities in het natuurbeleid te ordenen. Ook kunnen we daarmee signaleren of er verschuivingen zijn in het belang dat de diverse circuits hebben voor natuur(beleid) als ook de interacties tussen die circuits.

1 Met dank aan Wiebren Kuindersma voor zijn commentaar op eerdere versies van dit hoofdstuk.

2 Deze afkortingen staan respectievelijk voor Algemene Nederlandse Wieverbond, Algemeen Verbond Bouw Bedrijf en Land- en Tuinbouworganisatie Nederland.

3 Ook kunnen maatschappelijke belangenorganisaties zelf beslissingen nemen waartoe zij beleidsruimte krijgen vanuit het openbaar bestuur of het juridische circuit. Dit wordt ook wel zelfregulering genoemd; belangenorganisaties als private interest governments. Zelfsturing wordt niet onder interactief beleid geschaard. Zelfsturing en zelfregulering zijn overigens al snel te verwarren met het zelforganiserend circuit van besluitvorming dat in dit hoofdstuk wordt onderscheiden. Het verschil is dat bij zelfsturing of zelfregulering door maatschappelijke belangenorganisaties het disciplineren van hun leden centraal staat, bijvoorbeeld via belonen of straffen, terwijl bij het zelforganiserend circuit het gaat om spontane zelfbinding vanuit gedeelde normen en waarden.

In dit hoofdstuk worden eerst de circuits van besluitvorming theoretisch gedefinieerd, waarmee een typologie ontstaat (2). Vervolgens worden de circuits van besluitvorming gebruikt om te beschrijven wat voor soort coalities maatschappelijke organisaties aangaan voor het beïnvloeden van natuur(beleid) (3 tot en met 6). Na het geven van voorbeelden van coalities van maatschappelijke organisaties bij de afzonderlijke circuits van besluitvorming wordt ingegaan op de samenhang tussen de circuits van besluitvorming(7). Tot slot wordt bij de conclusies (8) ingegaan of er nu (en in de toekomst) verschuivingen zijn (te verwachten) in het belang dat de diverse circuits hebben voor natuur(beleid) alsook de interacties tussen die circuits.

6.2 Circuits van besluitvorming

Het denken in meerdere circuits van besluitvorming is niet nieuw. Velen (onder andere Easton, 1965; Rosenthal, 1980: 14-16,21; Van Mierlo, 1988: 75) hebben dit onderscheid al eerder gemaakt. Easton (1965) zette met het politieke systeemdenken aan tot het denken in meerdere circuits van besluitvorming. Besluitvorming betekent het kiezen uit alternatieve mogelijkheden voor de bindende of gezaghebbende waardentoe-delung voor en namens de samenleving als geheel. In dit hoofdstuk worden vier circuits van besluitvorming onderscheiden: het parlementaire, het interactieve, het juridische en het zelforganiserende circuit van besluitvorming.

Grofweg kunnen coalities van maatschappelijke belangenorganisaties:

- zich tot de organen van de parlementaire democratie richten, ook wel geduid als representatieve democratie. Dit wordt ook wel het parlementaire circuit van besluitvorming genoemd;
- met de organen van het openbaar bestuur samen beslissingen nemen (in interactief beleid, al dan niet geïnstitutionaliseerd). Dit wordt ook wel geduid met het interactieve circuit van besluitvorming³.
- indirect het overheidsbeleid beïnvloeden door zich over de band van een andere actor tot de overheid te richten. Daarbij zijn er actoren die zelf bindende beslissingsmacht hebben, met directe gevolgen voor het overheidsbeleid en actoren die dit niet hebben. Rechter bijvoorbeeld hebben die positie wel, terwijl de media en het publiek wel het overheidsbeleid beïnvloeden, maar geen beslissingsbevoegdheden hebben met directe consequenties voor de overheid. In dit hoofdstuk wordt alleen het juridische circuit van besluitvorming in de beschouwing betrokken, als het gaat om indirecte beïnvloeding van het overheidsbeleid.
- al netwerkend proberen hun eigen idealen te verwezenlijken. Dergelijke coalities richten zich op iedereen die zich aangesproken voelt, omdat het raakt aan hun eigen persoonlijke drijfveren. Zij richten zich vooral op elkaars normen en waarden. Die coalities behoren tot het zelforganiserende netwerkcircuit van besluitvorming.

Bovenstaande circuits sluiten elkaar niet uit. Integendeel. Eerder is in de praktijk vaak sprake van een glijdende schaal tussen de circuits van

besluitvorming, zoals later ook uit de aangehaalde voorbeelden zal blijken. Het gaat hier vooral om een analytisch onderscheid om de verschillende typen coalities tussen maatschappelijke organisaties beter te kunnen duiden. De circuits worden hier nader gedefinieerd.

Het parlementaire circuit van besluitvorming

Het concept parlementair circuit verwijst niet in enge zin naar het parlement, maar in ruime zin naar de parlementaire democratie. Parlementaire democratie betekent regelmatig vrije verkiezingen voor een parlement dat de grondslag vormt voor een regering en het beleid van die regering controleert. Eigenlijk wordt bedoeld op een democratisch openbaar bestuur. Het openbaar bestuur omvat in structureel opzicht de gezagsdragers (politiek verantwoordelijken en bestuurders) en het ambtelijk apparaat en zijn onderdelen (Rosenthal et al, 1977:16). Zij worden allen tot het parlementaire circuit van besluitvorming gerekend. Met het parlementaire circuit van besluitvorming concentreert het verhaal zich in dit hoofdstuk op het nationaal schaalniveau. Evengoed kan gedacht worden aan het Wereld-, Europese, provinciale of gemeentelijke schaalniveau.

Interactieve circuit van besluitvorming

Politieke besluitvorming ofwel bindende waardentoedeling voor de samenleving is niet bij voorbaat aan het openbaar bestuur voorbehouden (Rosenthal, 1980: 14-16,21; Van Mierlo, 1988: 48). Belangengroepen maken bijvoorbeeld op verschillende wijzen deel uit van het openbaar bestuur, waarbij zij voor de beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering of beleidsmonitoring en -evaluatie (mede)verantwoorde-

lijkheid dragen. De rol van de coalities van maatschappelijke organisaties verschilt per beleidsfase. Bij beleidsvoorbereiding of beleidsontwikkeling worden coalities van maatschappelijke organisaties vaak ingezet omwille van het zoeken naar legitimering via groepsdemocratie in plaats van via representatieve democratie van het parlementaire circuit van besluitvorming. Adviesraden zijn hiervan een voorbeeld, waarbij vooral adviezen worden gevraagd over wetten en nota's. Maar ook minder geïnstitutionaliseerde netwerken gericht op concretere projecten zijn hier een voorbeeld van. De beleidsvoorbereiding gaat hier over in besluitvorming door bijvoorbeeld een convenant of overeenkomst af te sluiten. Op een hoger abstractieniveau is deze wijze van beleidsvoering als beleidsuitvoering te bestempelen, omdat het binnen kaders plaatsvindt waarover al eerder besluiten zijn genomen. Belangengroepen fungeren dan niet als probleemsigndeers of adviseurs, maar veel meer als implementatievoertuigen van het overheidsbeleid. De verschillende functies van belangengroepen heeft vooral in het neocorporatisme debat (voor een goed overzicht hiervan wordt verwezen naar Williamson, 1989) in de jaren zeventig en tachtig uitvoerig aandacht genoten. Ook onder de noemers van adviesorganen (Van der Sluis, 1998), overleg-economie (Visser, 1989) en poldermodel (Bekke en De Vries, 2001; Duyvendak et al.,1999; Van Schendelen, 2000; Weggeman & De Jong, 2000) zijn de verschillende rollen van belangengroepen in het politiek systeem belicht. Het interactieve circuit van besluitvorming is vaak vooral sterk gebonden aan ambtelijke besluitvormingscircuits.

Naast sterk geïnstitutionaliseerde vormen van beleidsvoering heeft ook projectmatige planning

*Belangengroepen
fungeren dan niet
als probleem-
signaleers of
adviseurs, maar veel
meer als implemen-
tatievoertuigen van
het overheidsbeleid*

op ad hoc basis een hoge vlucht genomen. Hier is vooral aandacht naar uitgegaan onder de noemer van 'beleidsnetwerken' (Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999; Castells, 1996; Hufen & Ringeling, 1990; Kickert et al., 1997; Koppenjan, et al., 1993) en later onder de noemer van 'interactief beleid' (Albeda & Van der Heijden, 2000; Caalders, 1999; Driessen et al., 1997; Edelenbosch & Monnikhof (red.), 2001; De Jong en Weggeman, 1999; Most et al., 1998; Schendelen, 1998; Termeer, 1993). Omdat bij interactief beleid vaak de spelers en spelregels niet van tevoren vast staan, zoals bij geïnstitutionaliseerde netwerken wel het geval is, wordt maatwerk geleverd om de processen aan te sturen dat bekend staat onder de noemer procesmanagement (Bruin & Ten Heuvelhof, 1998; Bruijn et al., 1998; Pröpper & Steenbeek, 2001).

Juridische circuit van besluitvorming

Bij onbevredigende resultaten uit het parlementaire circuit of uit het interactieve circuit, maar soms ook direct, grijpen maatschappelijke organisaties naar de laatste strohalm van de democratie: de rechtsprekende en toetsende macht. Ook in andere democratieën wordt vaak een beroep gedaan op de rechtsprekende en toetsende macht. Hierin verschillen andere democratische landen dus niet van Nederland. In hoeverre het juridische circuit in andere landen het enige alternatief is, omdat een polderpolitiek of poldermodel ontbreekt en men dus rechtsreeks is aangewezen op het 'vechtmodel' via het juridische circuit, is niet onderzocht.

Alhoewel internationaal vergelijkend onderzoek kan wijzen op politieke cultuurverschillen, zullen de circuits van besluitvorming, die in dit hoofdstuk worden onderscheiden, ook in andere lan-

den worden aangetroffen. Zo is in de Verenigde Staten, dat bekend staat als een gejuridificeerde samenleving, bijvoorbeeld ook sprake van een interactief circuit van besluitvorming, met een 'consensusbenadering' en 'mediation' (Susskind & Cruikshand, 1987).

Een belangenorganisatie kan via een gerechtelijke uitspraak een overheidsbeslissing afdwingen of juist ongedaan maken. Door middel van een kort geding, een proefproces of een administratief-rechterlijke procedure kan een belangenorganisatie een gerechtelijke uitspraak uitlokken over de rechtmatigheid van het overheidshandelen op een bepaald beleidsterrein, bijvoorbeeld het natuurbeleid. Met de uitspraak die een rechter in zo'n geval doet, wordt het overheidsbeleid beïnvloed: de rechter bevestigt het overheidsbeleid, verklaart het nietig of eist verder onderzoek of overleg alvorens een definitieve uitspraak wordt gedaan (Van Mierlo, 1988: 74). Mechanismen van rechtsbescherming verworden hiermee tot een circuit van besluitvorming.

Vaak wordt alle onvrede in de rechtspraak gesmoord. Zo niet, dan kan er nog verzet volgen door verder in beroep te gaan of door burgerlijke ongehoorzaamheid te tonen. Daar kunnen radicale acties toe behoren, alhoewel ook deze op een gegeven moment in de kiem worden gesmoord binnen de regels van het democratische bestel waarbinnen wij leven. Het 'actierecht' is immers niet onbegrensd. Bovendien zullen maatschappelijke organisaties die een plaats hebben aan de overleg- en onderhandelingstafel met overheden hun plaats niet zo snel op het spel zetten.

Het juridische circuit beperkt zich tot toetsing van alles waar regelgeving voor is, maar wel op verschillende schaalniveaus. Er wordt dus niet alleen getoetst aan eigen regels, maar ook aan de regels van anderen. Zo wordt het nationaal, provinciaal en lokaal beleid bijvoorbeeld getoetst aan de EU-Habitat- en Vogelrichtlijn en bijvoorbeeld aan het verdrag van Rio (biodiversiteit).

Zelforganiserend circuit van besluitvorming

De eerder genoemde circuits van besluitvorming hebben allen gemeen dat zij hiërarchisch geïnstitutionaliseerde circuits van besluitvorming vormen. Het gaat om besluitvorming die door de overheid wordt geïnitieerd. Ook binnen het interactieve circuit van besluitvorming is sprake van meer of minder geïnstitutionaliseerde netwerken. Of het in het interactieve circuit nu om adviesraden gaat of om projectgerichte netwerken, het is vooral de geïnstitutionaliseerde civil society⁴ die betrokken is: vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, die door overheden 'erkend' zijn. Burgers en leden van maatschappelijke organisaties kunnen daardoor ook interactieve beleidsvorming als hiërarchisch ervaren. Een ander verschil is dat interactieve circuits sterk gebonden zijn aan ambtelijke besluitvormingscircuits, terwijl het zelforganiserend circuit grotendeels los staat van het openbaar bestuur.

Het zelforganiserend circuit gedijt het best in de context van de 'spontane' civil society (Dekker, 1994; Dekker 1999; Dekker, 2002) of netwerksamenleving (Castells, 1996; Frissen, 1996; Frissen, 1999). Burgers, maar ook sommige maatschappelijke organisaties herkennen zich niet meer in de politieke, de interactieve en de juridische circuits van besluitvorming. Zij zitten

ook niet meer te wachten op besluiten 'van boven' (Regeer, 2001). Al netwerkend proberen zij hun eigen idealen te verwezenlijken. Een netwerksamenleving ontstaat hiermee: mensen die samen datgene nastreven en organiseren wat zij belangrijk vinden, waardoor naast de geïnstitutionaliseerde civil society, een nieuwe generatie civil society zichtbaar wordt (Regeer, 2001).

Via wetenschap en technologie (telefoon, radio, tv, krant en ICT) krijgen steeds meer mensen de ruimte om hun horizon te verkennen en te verbreden waarbij zij andere mensen tegenkomen. Nieuwe fysieke en virtuele netwerken ontstaan. Met het toenemend aantal mensen en relaties tussen die mensen wordt ook wel gesproken van de netwerksamenleving. Geïndividualiseerd en gesubpolitiseerd als de samenleving nu is, biedt ze veel meer dan voorheen ruimte waarin mensen nieuwe initiatieven kunnen nemen. Dwars door traditionele structuren heen ontwikkelen zich vele soorten nieuwe gemeenschappen of coalities van verschillende individuen, maar ook van verschillende maatschappelijke organisaties.

Wie maakt bindende keuzen voor de samenleving als geheel in zo'n netwerksamenleving? Die besluiten worden niet meer in aan te wijzen duidelijk afgebakende circuits genomen, maar worden overal en door iedereen genomen.

De WTO-conferentie in Seattle heeft laten zien dat activisten uit verschillende landen en verschillende bewegingen in staat zijn om tot een nieuwe coalitie te komen via het internet. Een netwerksamenleving gedijt bij toenemende individualisering, het vervagen van grenzen en het verschuiven van macht (Regeer, 2001).

*Al netwerkend
proberen zij hun
eigen idealen te
verwezenlijken*

4 Onder civil society wordt verstaan: "die delen van de samenleving buiten openbaar bestuur en markt die direct of indirect van belang zijn voor bestuurlijk-politieke processen" (Dubbink, 1999: 195).



In 1998 vernietigde de Raad van State de milieuvergunning van Schiphol, na een rechtszaak van de milieu- en bewonersorganisaties. Vanaf dat moment raakt het kabinet geïnteresseerd in overleg. | Foto: Lex Broere.

Individualisering verwijst naar gegroeide keuzevrijheid en bijbehorende flexibele identiteitsbepaling. Keuzes hangen af van de context. Identiteit wordt nu geconstrueerd door de veelheid en complexiteit aan omgevingen waar het individu of een maatschappelijke organisatie deel van uitmaakt. “In een netwerk construeren mensen hun identiteit in relatie tot anderen. Bovendien is die identiteit meervoudig (Regeer, 2001)”.

Ook de grenzen voor individuen en maatschappelijke organisaties vervagen. Net als individuen veranderen ook maatschappelijke organisaties gemakkelijk van rol, afhankelijk van de positie die ze in een bepaalde situatie innemen ten opzichte van elkaar. Het gaat meer om het netwerk van mensen dan om formele grenzen van maatschappelijke organisaties.

Verschuiving van macht verwijst naar de mondialisering van de economie en politiek waardoor macht naar internationale gremia verschuift. Ook verwijst het naar de gremia waar traditioneel geen politiek handelen wordt verwacht: door wetenschappers, managers, media, consumenten, reclamemakers etc. Macht, controle, leiderschap en autoriteit zijn kris kras door het netwerk verspreid en steeds op tijdelijk basis (Regeer, 2001).

De drijfveer voor coalitievorming binnen zelforganiserende netwerken verwoordt Regeer als volgt. “De uitdaging voor degenen die de samenleving willen beïnvloeden, zoals natuurorganisaties, is om juist die mensen en initiatieven te versterken en met elkaar te verbinden die bijdragen aan de samenleving waar zij naar streven, en hierbij gebruik te maken van het potentieel van zulke zelforganiserende netwerken” (Regeer, 2001). Het gaat om een lerend netwerk van maatschappelijke organisaties, die verrassende

coalities vormen, kennis delen en elkaar inspireren op uiteenlopende waarden.

Zulke coalities van maatschappelijke organisaties willen mensen en initiatieven verbinden en versterken en middels een publiekscampagne laten zien welke waarden voor hen van betekenis zijn en hoe niet alleen zij, maar ook vele anderen daar vorm aan geven. Dergelijke coalities richten zich tot iedereen die zich aangesproken voelt, omdat het raakt aan hun eigen persoonlijk drijfveren, zodat er een klimaat ontstaat waarbinnen beslissingen gemakkelijker en vanzelfsprekender in een breed-waarden-perspectief tot stand komen.

Het zelforganiserende circuit van besluitvorming dient niet verward te worden met de context van de besluitvorming (netwerksamenleving). Door een steeds toenemende groei naar een netwerksamenleving wint het zelforganiserend circuit aan belang.

6.3 Het parlementaire circuit van besluitvorming en het barrièremodel

Coalities, allianties of bindingen tussen maatschappelijke organisaties ontstaan niet vanzelf. Ook is het bestaan van een alliantie op zich nog geen garantie voor succes. Om de gezamenlijke doelen te verwezenlijken, dienen vaak drie barrières geslecht te worden. De eerste barrière betreft het sluiten van de alliantie zelf. De tweede barrière betreft het zoeken van politieke of beleidsmatige medestanders en vergt een intensief lobbyproces om het thema op de politieke agenda te plaatsen. De derde barrière betreft de besluitvormingscircuits waar de besluiten aangegeven in hoeverre de coalities daadwerkelijk effecten hebben gehad.

Het onderscheiden van barrières is gebaseerd op

*In een netwerk
construeren mensen
hun identiteit in
relatie tot anderen.
Bovendien is die
identiteit meer-
voudig*

het barrièremodel van Bachrach & Baratz (1970), dat onderdeel uitmaakt van de agendavormingsbenadering (Koppenjan et al., 1987: 33-63; Hoogerwerf: 1989;38-52; Van Mierlo, 1988: 184-187) en mogelijkheden biedt voor empirisch onderzoek naar het functioneren van maatschappelijke organisaties. Hoogerwerf (1989:48) heeft een uitvoerig barrièremodel opgesteld met tien barrières, die vooral zijn aan te merken als barrières om in de volgende beleidsfase terecht te komen. Hier worden die barrières betrokken die relevant zijn voor coalities van belangenorganisaties.

Het barrièremodel wordt hier expliciet in verband gebracht met het parlementaire circuit van besluitvorming. De eerste barrière van het aangaan van een coalitie is op alle vier de circuits van besluitvorming van toepassing. De tweede barrière, het plaatsen op de politieke agenda via een lobbyproces, is van toepassing op het parlementaire circuit van besluitvorming en niet op het interactieve, het juridische en het zelforganiserende circuit van besluitvorming. In de interactieve en zelforganiserende circuits van besluitvorming hoeft niet gelobbyd te worden omdat de belangenorganisaties kunnen meebeslissen en al direct met de ambtenaren overleggen en onderhandelen of zelf kunnen beslissen. Het juridische circuit neemt haar beslissingen helemaal onafhankelijk van politici en ambtenaren. De derde barrière, de besluitvormingscircuits, is wel van toepassing op het parlementaire en juridische circuit van besluitvorming, omdat de coalitie van belangenorganisaties afhankelijk is van andere besluitvormers. Bij de interactieve en netwerksamenlevingscircuits is dit in veel mindere mate of niet het geval: de coalities van

belangenorganisaties zijn zelf gedeeltelijk of geheel de besluitvormers. Overigens raakt deze laatste barrière het vraagstuk van invloedsmeting, wat doorgaans methodologisch omstreken is en toelichting vergt hoe dit is vastgesteld (Leroy, 1986).

6.3.1 De eerste barrière: het ontstaan van coalities of allianties

De redenen voor maatschappelijke organisaties om met elkaar allianties aan te gaan, kunnen inhoudelijk, procesmatig en financieel van aard zijn. Deze drie categorieën zijn in de praktijk niet strikt van elkaar te scheiden. Eigenlijk is sprake van een glijdende schaal: de redenen lopen in elkaar over en hangen sterk met elkaar samen.

Inhoudelijke redenen

Wanneer de redenen *inhoudelijk* van aard zijn, weten maatschappelijke organisaties elkaar te vinden omdat zij bijvoorbeeld tegen bepaalde grote infrastructurele ingrepen zijn of tegen de wijze waarop men daar vanuit de politiek invulling aan wil geven. Zij kunnen zich gezamenlijk verzetten tegen voorstellen uit beleidsnota's of gezamenlijk pleidooien houden voor behoud of ontwikkeling van natuur in Nederland.

Een voorbeeld van een coalitie tussen maatschappelijke organisaties die inhoudelijk van aard is, is een gemeenschappelijke verklaring van de Vereniging Natuurmonumenten met VNO-NCW, de ANWB en het Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB) getiteld '*Samen werken aan de Ruimtelijke Ordening van Nederland*'.

In deze verklaring bepleiten de organisatie onder meer een inhoudelijke en een culturele revolutie in de ruimtelijke ordening. Pronk wilde met zijn contouren de bebouwing van het platteland een

halt toeroepen, maar de brede maatschappelijke alliantie voorspelt dat de contouren alleen maar tot conflicten en juridische procedures zullen leiden (Volkskrant, 21/4/2001). Vereniging Natuurmonumenten is de groene vertegenwoordiger in deze groen-rode coalitie. Bij Milieudefensie werd bovenstaande coalitie al misprijzend als 'monsterverbond' betiteld. Evers, hoofddirecteur van Natuurmonumenten, is een andere mening toegedaan: *"Als we de natuur in dit land willen redden, zul je ook bondgenootschappen moeten sluiten met degenen die de aanslagen plegen"*. Volgens Evers verschillen bovendien de visies van Natuurmonumenten, de ANWB en de AVVB op de ruimtelijke ordening en het natuurbeleid helemaal niet vreselijk veel van elkaar. *"We zijn er allemaal van overtuigd dat er met slimme combinaties tussen wonen, werken, natuur en recreatie veel te bereiken valt"* (Volkskrant, 16/7/2001). Hieruit valt op te maken dat de Vereniging Natuurmonumenten en Milieudefensie niet op één lijn liggen. Met de actie "Trek de groene grens" zit Milieudefensie niet op dezelfde golf-lengte als Natuurmonumenten. Milieudefensie weet zich overigens gesteund door de Stichting Natuur & Milieu en de 12 provinciale milieufederaties. Stichting Natuur & Milieu stuurt naar haar leden ook de handtekeningenactie van Milieudefensie voor 'Trek de groene grens'. Milieu- en natuurorganisaties zijn zich overigens steeds intensiever met de ruimtelijke ordening gaan inlaten. Zo verscheen onder samenwerking van de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Milieudefensie en 16 regionale milieufederaties een manifest *Netwerken met kansen. Sturen van duurzame stedelijke ontwikkeling*. Deze brochure maakt deel uit van de serie 'Uitzicht. Ruimte voor groene ideeën'. De milieu- en natuurorgani-

saties stellen de vitale stad centraal, waar wonen en werken niet langer gescheiden zijn. De beschikbare ruimte in steden wordt intensief gebruikt. Zij geven ook aan welke bestuurlijke en juridische instrumenten bruikbaar zijn, waarmee de inhoudelijke benadering overgaat in een procesmatige benadering.

Een voorbeeld is de open-ruimteheffing om bouwen in de stad concurrerend te maken met bouwen in het buitengebied. Een ander voorbeeld is het vastleggen van de grenzen van stad en land met rode en groene contouren. In zeven brieven, opgenomen in een apart katern in de brochure, doen de milieuorganisaties een beroep op het kabinet om deze instrumenten in te zetten. Hiermee vragen de milieuorganisaties eigenlijk om een hiërarchische overheid. Hieruit blijkt dat inhoudelijke redenen hier in procesmatige redenen overlopen.

Natuurmonumenten ageert samen met drie andere maatschappelijke organisaties nu juist tegen het contourenbeleid en daarmee feitelijk ook tegen het trekken van groene grenzen, omdat dit uitgaat van verbieden. Zij stellen voor om een gebied als geheel onder de loep te nemen in goed overleg tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Op basis daarvan alternatieven op te stellen en vervolgens vast te stellen welke ontwikkelingen een gebied kan verdragen.

Dit voorbeeld geeft aan dat verschuivingen in inhoudelijke uitgangspunten of geloofsrichtingen ook verschuivingen in coalities tussen maatschappelijke organisaties mogelijk maken. Voor de hand liggende coalities tussen zogenaamde groene partijen kunnen daarbij plaats maken voor vernieuwende, verrassende coalities. Tussen de terreinbeherende natuurorganisaties enerzijds

Milieu- en natuurorganisaties zijn zich overigens steeds intensiever met de ruimtelijke ordening gaan inlaten

(Natuurmonumenten, provinciale landschappen) en de beleidsbeïnvloedende (pur sang) milieu-organisaties anderzijds (Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Milieudefensie en de provinciale milieufederaties) doen zich vaak conflicten voor.

Naast de acties 'trek de groene grens' versus 'samenwerking in de ruimtelijke ordening', zijn dat bijvoorbeeld de Kaliwaal, de Tweede Maasvlakte, Schiphol, de verbreding van de A12/A2 en IJburg. Veel van deze conflicten zijn terug te voeren op het omarmen en daarmee legitimeren van infrastructuur- en verstedelijkingsprojecten door terreinbeherende natuurorganisaties. Zij doen dat omwille van de geboden natuurcompensatie versus nut- en noodzaakdiscussies vanuit de milieubeweging waarmee die projecten vaak worden afgewezen.

Hoe bijzonderder het gebied waar projecten gerealiseerd moeten worden, hoe meer hectares nieuwe natuur elders aangelegd mogen worden. De terreinbeherende organisaties gaan er bij voorbaat al van uit dat die projecten niet zijn tegen te houden. Zij willen zo veel mogelijk hectares natuur, het liefst in eigen bezit. De terreinbeherende organisaties zitten in een spagaat: als zij niet snel genoeg meedenken, krijgen zij minder hectares natuur. Als zij te snel meedenken ervaart de milieubeweging dit als een dolkstoot in de rug.

Het beleidsinstrument 'natuurcompensatie' uit het Structuurschema Groene Ruimte (1993) was bedoeld als 'remmer' tegen de ongebreidelde wildgroei van infrastructuur en verstedelijking, om extra handvatten te bieden als extra verzetsinstrument. In de praktijk is natuurcompensatie uitgegroeid tot een 'versneller' van de aanleg van die infrastructuur, huizen en bedrijventerreinen.

Procesmatige redenen

Ten tweede kunnen de bindingen tussen maatschappelijke organisaties *procesmatig* van aard zijn: gericht op de sturingsstijl van overheden of de politiek. Maatschappelijke organisaties vinden elkaar omdat zij het niet eens zijn met de manier waarop besluitvorming plaatsvindt van ministeries of van de politiek (Tweede Kamer of Kabinet). Naast de inhoud van het beleid gaat het dan veel meer om de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. Maatschappelijke organisaties kunnen zich miskend voelen over het uitblijven van betrokkenheid bij de voorbereiding van beleidsnota's of discussies over grote infrastructurele projecten. Dergelijke coalities of allianties kunnen zich verzetten tegen hiërarchische sturing of juist nadrukkelijk om een hiërarchische overheid vragen.

Zij willen als maatschappelijke organisaties politieke en beleidsmatige waardering hebben. De wijze waarop en de mate waarin maatschappelijke organisaties bij beleidsmatige of politieke besluiten betrokken worden, staan bij dergelijke coalities dus centraal. Een voorbeeld hiervan is een gemeenschappelijke verklaring van de Vereniging Natuurmonumenten met VNO-NCW, de ANWB en het Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB) getiteld '*Samen werken aan de Ruimtelijke Ordening van Nederland*', waarin overheden worden verzocht maatschappelijke organisaties veel intensiever te betrekken bij het maken van omgevingsplannen (Volkskrant, 16/7/2001). De vier organisaties vinden dat burgers, bedrijven en maatschappelijke belangenorganisaties veel meer bij bouw- en infrastructuurplannen van de overheden moeten worden betrokken. Niet achteraf, maar vooraf, als hun inbreng nog verschil uitmaakt. De alliantie

verwacht dat het draagvlak voor bouw- en infrastructuurplannen daarmee vergroot zal worden (Volkskrant, 21/4/2001). Met deze coalitie wordt geageerd tegen hiërarchische sturing vanuit overheden en is daarmee procesmatig van aard.

Financiële redenen

Ten derde kunnen de redenen *financieel* van aard zijn. Maatschappelijke organisaties weten elkaar dan te vinden, omdat zij een gezamenlijke financiële inbreng leveren voor projecten. Deze samenwerking wordt ook wel aangeduid als private samenwerking of - als tevens overheden financieel deelnemen - publiek-private samenwerking. Wat publiek-private samenwerking betreft springt er nog niets echt boven het maaiveld uit. Natuurmonumenten heeft voor het eerst op publiek-private basis 5 miljoen geïnvesteerd voor natuurontwikkeling rond IJburg. Natuurmonumenten, de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam hebben elk 5 miljoen gulden ingebracht. Voor het eerst zit Natuurmonumenten in een stuurgroep waar zij door die inbreng van 5 miljoen ook medezeggenschap hebben verkregen voor de inzet van die overige 10 miljoen gulden.

Daarnaast kan de samenwerking ook projectoverstijgend van aard zijn en op de rijksbegroting voor natuur betrekking hebben, waarvan 'Veters Los (1997)' en 'Nederland Natuurlijk' (Initiatiefgroep Nederland Natuurlijk!, 2001) voorbeelden zijn.

Natuurmonumenten, Wereld Natuurfonds, de Stichting Natuur en Milieu, de Provinciale Landschappen en de Vogelbescherming hebben gezamenlijk als natuur- en milieuorganisaties eind februari 1997 het rapport 'Veters los'

geschreven. Aanleiding hiervoor waren de zogenaamde ICES-investeringen. Deze zijn met name gericht op de grote ruimtelijke investeringen die nodig zijn om de economische structuur van Nederland te versterken. Het kabinet streefde naar een ruimtelijke inrichting waarbij het economisch potentieel maximaal wordt benut, terwijl tegelijkertijd invulling wordt gegeven aan het streven aan leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en een goed functionerend ecosysteem. Om dit te realiseren wordt verondersteld dat een integrale aanpak is vereist.

In het kader van de ICES-investeringen vroegen de vijf natuur- en milieuorganisaties nadrukkelijk aandacht voor een evenredige kwaliteitsimpuls in de groene infrastructuur. Naar eigen zeggen wordt hiermee een nieuw tijdperk ingeluid, waar het gaat om onderlinge afstemming van economische en ecologische belangen in een vroegtijdig stadium van de planvorming (Veters los!, 1997: 24). Zij hebben hiertoe elf voorbeeldprojecten geselecteerd waarvoor zij globaal aangeven welke investering uit het ICES-fonds gewenst is en welke partijen baat hebben bij deze investering.

De ANWB, Vereniging Natuurmonumenten, de Vogelbescherming, de Stichting Natuur & Milieu hebben als maatschappelijke organisaties in maart 2001 hun krachten gebundeld. Zij doen samen met Staatsbosbeheer en de Unie van Waterschappen een beroep op de politiek om snel te zorgen voor betere en meer natuur. Zij vinden dat het Rijk vaart moet zetten achter het natuurbeleid. Voor de gelegenheid hebben zij zich gebundeld in een groep met de naam Nederland Natuurlijk. Deze groep presenteerde op 20 maart een aantal plannen voor de natuur. Inmiddels hebben ook het Wereld Natuur Fonds, de

Zij vinden dat het Rijk vaart moet zetten achter het natuurbeleid

VEWIN, de Landschappen, IVN, NJN, KNNV en de 12 provinciale milieufederaties zich aangesloten als partner.

Volgens de maatschappelijke organisaties is tot 2010 bijna dertig miljard gulden nodig voor de natuur in Nederland. De dertig miljard gulden van het plan komen voor een derde uit 'vergroening' van bestaande begrotingsposten, voor een derde uit het naar voren halen van natuurgelden en voor een derde uit extra geld.

Het meeste geld gaat naar het versneld aankopen van gronden die gezamenlijk de 'ecologische ruggengraat' van Nederland vormen, plus de aanleg van verbindingen tussen die, dikwijls versnipperde, natuurgebieden. Verder moet er de komende dertig jaar in totaal 300.000 hectare extra recreatiegroen bij komen in en rondom de steden, een gebied ter grootte van de provincie Utrecht. Ook het platteland moet drastisch vernieuwd worden. In het algemeen bepleiten de organisaties dat het vestigen van stedelijke, 'rode' functies altijd gepaard moet gaan met het aanleggen van 'groene' functies. Groen door rood moet een vast principe worden in ons land. Het plan bevat 21 voorbeeldprojecten. Volgens de ANWB verdienen investeringen in de natuur zich terug in een beter woon- en vestigingsklimaat, een betere volksgezondheid en een betere (toeristische) werkgelegenheid.

Ook wethouders van Ruimtelijke ordening en Groenbeheer van de dertig grootste steden willen dat het kabinet geld reserveert voor de ontwikkeling van natuur- en recreatiegebieden. In een gepubliceerde verklaring vragen zij het kabinet om een reservering van 5,3 miljard gulden. De claim van de wethouders wordt gesteund door vertegenwoordigers van de organisaties die het manifest Nederland Natuurlijk hebben opgesteld.

Uit de voorbeelden 'Veters Los' en 'Nederland Natuurlijk' blijkt dat milieu- en natuurorganisaties zich samen met andere maatschappelijke organisaties sinds halverwege de jaren negentig (en sinds kort ook samen met lagere overheden) op de begroting richten. Opvallend is dat de coalities van maatschappelijke organisaties zich direct (bijvoorbeeld de Unie van Waterschappen bij Nederland Natuurlijk) of indirect (bijvoorbeeld de wethouders van 30 grote gemeenten) gesteund weten door lagere overheden, die zich 'en public' tot 'de minister van financiën' richten.

Mengvormen

In de praktijk blijken er vaak mengvormen van inhoudelijke, procesmatige en financiële bindingen voor te komen. Ook de hier aangehaalde voorbeelden die de ontwikkelingen in typen samenwerking illustreren, zijn niet zuiver alleen inhoudelijk, procesmatig of financieel van aard. Het gaat om mengvormen met accentverschillen, waarbij het zwaartepunt verschilt.

De discoursen waarlangs maatschappelijke organisaties elkaar kunnen vinden zijn wisselend van aard. Een aantal coalities is structureel en permanent van aard. Een ander aantal laat zich typeren als gelegenheidscoalities. Afhankelijk van het onderwerp of thema kunnen maatschappelijke organisaties zowel vijanden als bondgenoten van elkaar zijn. Zo kan het zijn dat milieu- en natuurorganisaties met landbouworganisatie LTO Nederland op één lijn staan en een breed groen front vormen als het gaat om het beschermen van de groene ruimte tegen verstedelijking. Terwijl tegelijkertijd dezelfde milieu- en natuurorganisaties samen met de Unie van Waterschappen en de VEWIN (de koepel van Nederlandse waterleidingbedrijven) in een blauw-groene coalitie

LTO-Nederland aanvechten als het bijvoorbeeld gaat om het gebruik van bestrijdingsmiddelen.

Binnen coalities kunnen zich verschuivingen voordoen in de spreekbuisfunctie. Zo is er binnen de groene coalitie een verschuiving te signaleren in de organisatie die als centrale coördinerende spreekbuis voor de milieu- en natuurorganisaties fungeert. Voorheen was dit de Stichting Natuur & Milieu, maar met de komst van Winsemius als voorzitter van Natuurmonumenten werd deze rol overgenomen door Natuurmonumenten. Met de opvolging door Frans Evers is dit overigens niet veranderd. Deze terreinbeheerende organisatie gaat nog steeds en steeds meer voorop in de coalitie.

6.3.2 De tweede barrière: het plaatsen op de politieke agenda door politieke of beleidsmatige medestanders

Nadat maatschappelijke organisaties een alliantie of coalitie met elkaar zijn aangegaan, bewandelen zij vaak de weg van de lobby om politieke of beleidsmatige medestanders voor hun standpunten te vinden. Het zoeken van politieke medestanders richt zich vooral op de Tweede Kamer. Het zoeken van ambtelijke medestanders richt zich vooral op de drie omgevingsministeries. Een voorbeeld hiervan is Nederland Natuurlijk waar een grote groep van maatschappelijke organisaties van diverse pluimage en lagere overheden zich achter het Nationaal Natuur Offensief scharen, zoals dat is vervat in een motie van de fractievoorzitters van D'66, PvdA en Groen Links in de Tweede Kamer, waarin staatssecretaris Faber wordt gevraagd om haast te maken met natuurbeleid (Metro/Spits, 13 maart 2001). Om het op de politieke agenda te plaatsen wordt ook de

media gezocht om Nederland Natuurlijk ook hoger op de publieke agenda te krijgen.

6.3.3 De derde barrière: de besluitvormingscircuits

Nadat maatschappelijke organisaties de barrières genomen hebben om een alliantie of coalitie te sluiten en gezocht hebben naar politieke en ambtelijke medestanders, volgt een laatste barrière die overwonnen dient te worden: het doorstaan van kabinetsoverwegingen. Die kabinetsoverwegingen kunnen betrekking hebben op inhoudelijke, procesmatige en financiële aspecten. Naast de ministers en staatssecretarissen van de drie omgevingsministeries die vooral inhoudelijk de lijnen bepalen voor het natuurbeleid, is procesmatig ook de Minister van Binnenlandse Zaken (bijvoorbeeld als het gaat om de decentralisatie-impuls of het omgaan met ICT) en financieel de Minister van Financiën van belang. Het gaat hierbij dus om het nemen van kabinetsbesluiten over *inhoud* (bijvoorbeeld infrastructuurele projecten, het vaststellen van beleidsnota's), over de *procesmatige sturingswijze* (waar vooral afzonderlijke ministers hun stempel op drukken en indirect de Minister van Binnenlandse Zaken) en over *de financiën* (het vaststellen van de budgetten die aan beleidsterreinen toekomen).

Een voorbeeld hiervan is wederom Nederland Natuurlijk, waarmee de gezamenlijke NGO's met hun plannen de staatssecretaris Faber van Natuur onder druk zetten. In september 2000 riepen Groen Links, PvdA en D66 het kabinet op tot een 'natuuroffensief'. De regering zou voor 1 maart 2001 met nieuwe plannen moeten komen voor landschap- en natuurbehoud. De staatssecretaris heeft zich niet aan die deadline gehou-

Het zoeken van politieke medestanders richt zich vooral op de Tweede Kamer



In de interactieve en zelforganiserende circuits van besluitvorming hoeft niet gelobbyd te worden omdat de belangenorganisaties kunnen meebeslissen en al direct met de ambtenaren overleggen en onderhandelen of zelf kunnen beslissen. | Foto: Hans Dijkstra.

den. De fractievoorzitters hebben vooralsnog positief gereageerd op het initiatief van het samenwerkingsverband 'Nederland Natuurlijk'. PvdA-leider Melkert zei dat voor verwezenlijking een strenger ruimtelijk beleid nodig is. CDA-voorman De Hoop Scheffer hoopt op zowel extra natuur als uitbreiding van het wegennet.

Uiteindelijk heeft Nederland Natuurlijk er niet toe geleid dat de minister van Financiën meer geld heeft uitgetrokken voor natuur op de begroting in de voorjaarsnota. Het extra geld dat te versleutelen was, is volledig naar veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg gegaan. Het parlementaire 'dualisme' tussen Kabinet en Tweede Kamer is kennelijk niet zo sterk dat de Tweede Kamerleden hun claims voor natuur ook daadwerkelijk door Minister Zalm van financiën structureel met meer geld op de begroting voor natuur gehonoreerd willen zien.

Naast deze vorm van 'paarse polderpolitiek' houden ook de maatschappelijke organisaties, verenigd in Nederland Natuurlijk, zich opmerkelijk rustig. Het blijft bij het plaatsen van opiniërende artikelen door bijvoorbeeld de directeur van Natuurmonumenten, Frans Evers in bijvoorbeeld het Financiële Dagblad onder de titel "*Kabinet moet meer investeren in behoud natuur en landschap*".

6.4 Interactieve circuit van besluitvorming

In het interactieve circuit van besluitvorming gaat het om beslissingen die genomen worden in constellaties van maatschappelijke organisaties met of zonder overheden. Deze zogenaamde constellaties van partijen kunnen sterk geïnstitutionaliseerd zijn. Adviesraden (6.4.1), kunnen zich

bijvoorbeeld ook voordoen als gemengde ambtelijke commissies (6.4.2), publiek-private samenwerkingsnetwerken (6.4.3) of als tijdelijke netwerken gericht op nota's, grote infrastructurele projecten of gebiedsgerichte projecten (6.4.4).

6.4.1 Adviesraden

De groene coalities dateren eigenlijk al vanaf de Natuurbeschermingsraad. Daar kwamen milieu- en natuurorganisaties elkaar al tegen. Daarnaast boden de toenmalige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en de Raad voor de Ruimtelijke Ontwikkeling ook structureel ontmoetingsplaatsen voor maatschappelijke organisaties en overheden.

Met de Woestijnwet (1994) heeft het kabinet Kok 1 (1994-1998), op voorwerk van het kabinet Lubbers 3 (1989-1993) het bestaan van de vele adviesraden en hun taken teruggebracht, onder het vaandel van het 'primaat aan de politiek'. Wel zijn nog adviesraden ingesteld als de Raad voor het Landelijk Gebied en de VROM-raad, waar de deelnemers op persoonlijke titel participeren. Dat wil zeggen dat zij niet een maatschappelijke organisatie vertegenwoordigen. Natuurlijk zitten ook hier opinieleiders in een soort denktank die weliswaar op persoonlijke titel proefballonnetjes oplaten. Maar tegelijkertijd checken ze daarmee of hier draagvlak voor is. Zo fungeren ze toch als een intermediair tussen achterban en andere organisaties.

In 1998 werden er pleidooien gehouden voor een 'groen poldermodel' via Paul Rosenmöller (Groen Links) en later ook door Wim Kok (PvdA). Het gewone poldermodel staat voor het overleg tussen werknemers- en werkgeversorgani-

Het extra geld dat te versleutelen was, is volledig naar veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg gegaan

saties en overheden en heeft betrekking op sociaal-economische vraagstukken. De belichaming van het poldermodel is de Sociaal Economische Raad.

De vraagstukken die binnen deze raad aan de orde komen verbreden zich. In 1993 is al de Commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO) ingesteld die zich bezig houdt met adviezen van de raad over de thema's milieu en duurzame ontwikkeling. In 1999 is er een Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB) ingesteld die zich richt op advisering over de sociaal-economische aspecten van de ruimtelijke inrichting van Nederland. Deze laatste commissie is weer opgedeeld in subcommissies: subcommissie vervoersvraagstukken, werkgroep grondpolitiek, ad hoc subcommissie wonen in de 21e eeuw en een werkgroep natuurbeleid. In deze commissies participeren leden uit de kring van natuur- en milieuorganisaties. Vooral nog is de deelname beperkt tot deelnemers afkomstig van de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging Milieudefensie en Vereniging Natuurmonumenten.

Aan de werkgroep natuurbeleid nemen, naast onderzoeksinstituten als Alterra en RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne), een vertegenwoordiger van de Vereniging Natuurmonumenten en de Stichting Natuur en Milieu deel. Zij hebben in februari 2001 een ontwerpadvies uitgebracht over de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, getiteld *'Evenwichtig en gelijktijdig investeren in economie en ecologie'*.

6.4.2 Gemengde departementale commissies

Naast de adviesraden hebben ambtenaren die beleid maken ook behoefte aan rechtsreeks con-

tact met maatschappelijke organisaties. Vandaar dat veel departementale commissies geen zuivere ambtelijke commissies zijn, maar gemengde commissies waarin ook maatschappelijke organisaties zitten. Binnen het Ministerie van LNV kon vroeger de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) als het moedernetwerk van alle netwerken worden beschouwd. Hier zijn de Cultuurtechnische Landinrichtingscommissie (CLC) en de Commissie Beheer Landbouwgronden (CBL) uit voortgekomen. Hierin zaten alle grote actoren van het landelijk gebied: het Landbouwschap en later LTO-Nederland, Stichting Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, de ANWB, Stichting Recreatie, Federatie van landgoedeigenaren, de Unie van Waterschappen en de provincies. Nu is er nog het Landelijk Overleg Groene Ruimte (LOGR), dat naar aanleiding van de Decentralisatie Impuls is ontstaan. De CLC/CBL zijn nu slapend. In de CLC/CBL is eind jaren tachtig zoveel begrip ontstaan tussen natuur, landbouw en recreatie dat men af en toe als coalitie naar buiten trad, ook los van de besluiten en adviezen.

Bovenstaande opmerkelijke groene coalitie dateert al uit de periode dat het Natuurbeleidsplan werd opgesteld: 1989-1990. Deze coalitie heeft als resultaat geboekt dat er 150 miljoen extra voor natuur op de begroting is vrijgemaakt tussen Lubbers 2 en Lubbers 3. Andere directe resultaten waren inhoudelijke bijdragen aan en reacties op het Natuurbeleidsplan. Daarnaast heeft deze coalitie ten aanzien van de decentralisatie tegenwicht geboden aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, het IPO en VNG. Laatstgenoemden pleiten voor decentralisatie. De NGO's zagen als landelijke koepels die decentra-

lisatie als een bedreiging voor hun invloeds- en machtuitoefening op het beleid. In feite is deze groene coalitie verder doorgeëvolueerd: ‘Veters Los’ en ‘Nederland Natuurlijk’ zijn eigenlijk kindjes hiervan.

6.4.3 Publiek-private samenwerkingsnetwerken

Een eerste groen-rode coalitie is ontstaan met de oprichting van het Nationaal Groenfonds, ten tijde van de introductie van de Decentralisatie-impuls (Verschijning van Structuurschema Groene Ruimte I, deel 3 op 30 juni 1993) en kan als een package deal worden beschouwd. Dit fonds is te zien als een kopie van het Monumentenfonds en is evenals het Monumentenfonds ondergebracht bij Bouwfonds Nederlandse Gemeenten. Hierdoor raakten zowel de bouwwereld en haar vertegenwoordiger de AVVB als de bankwereld betrokken bij natuurvraagstukken van het landelijk gebied. De Rabobank was altijd al betrokken voor agrarische vraagstukken.

6.4.4 Netwerken van tijdelijke aard

Naast de sterk geïnstitutionaliseerde raden is ook sprake van tijdelijke interactieve netwerken gericht op grote infrastructurele projecten, gebiedsgerichte projecten of rijksnota's.

De coalities waarin gereageerd wordt op nota's van de omgevingsministeries, of het nu gaat om Natuur voor mensen en mensen voor natuur, de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening of het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, verbreden zich de laatste tijd steeds meer. Voorbeelden van interactieve netwerken gericht op grote infrastructurele projecten zijn: IJburg, Hogesnelheidslijn, Betuwelijn, Tijdelijk Overleg Platform Schiphol (TOPS), Tweede Maasvlakte (ook wel be-

kend als Project Mainport Rotterdam), Rondje Randstad, Zuiderzeespoor.

De coalitie rondom de Tweede Maasvlakte is voorbeeld van een coalitie uit het interactieve circuit die gericht is op advies aan, en de beleidsvoorbereiding voor het parlement en daarmee opgevat kan worden als een vorm van 'meebeslissen'. Voor de Tweede Maasvlakte is een speciaal Overleg Niet Rijksgebonden partijen (ONR) opgericht. Hiervan maken de volgende organisaties deel uit: De ANWB, FNV, VNO-NCW, negen landelijke en regionale natuur- en milieuorganisaties, transportlobby Nederland distributieland, de gemeente Rotterdam, de Unie van Waterschappen, Stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland.

Over de Tweede Maasvlakte bereikten de betrokken partijen overeenstemming, maar het kabinet hield hier in eerste instantie weinig rekening mee, zodat het parlementaire circuit hiermee het interactieve circuit in de weg zat. Later ging het parlementaire circuit toch door de knieën voor het interactieve circuit. Het Maasvlakte-compromis wordt als hét grote succes van het groene poldermodel gezien. Na langdurig onderhandelen werden haven, industrie, overheden en natuurbeschermers het eens over de voorwaarden waaronder de Tweede Maasvlakte mag worden aangelegd. Het kabinetsbesluit over de Maasvlakte is met instemming begroet door zowel milieuorganisaties, werkgevers als betrokken overheden. In een persbericht stellen de elf bij het Overleg Niet Rijkspartijen (ONR) betrokken organisaties "grote waardering te hebben voor de wijze waarop het kabinet hun inbreng en adviezen heeft verwerkt". Het eindadvies van de ONR is dan ook min of meer integraal overgenomen.

Later ging het parlementaire circuit toch door de knieën voor het interactieve circuit

6.5 Juridisch circuit van besluitvorming

Voorbeelden van groene coalities waarbij men zich gezamenlijk tot de Raad van State wendt, eventueel aangevuld met bewonersorganisaties, hebben betrekking op bijvoorbeeld de groeimogelijkheden van Schiphol. De coalitie bestaat uit Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu, Platform Leefmilieu Regio Schiphol en Milieufederatie Noord-Holland.

Een voorbeeld van een groen-blauwe coalitie die gericht is op het juridische circuit betreft de coalitie tussen de Stichting Natuur en Milieu, de Zuid-Hollandse Milieufederatie, de Vereniging van Waterbedrijven (VEWIN) en drie waterbedrijven. Via een kort geding in mei 2001 tegen de Staat willen zij voorkomen dat elf omstreden bestrijdingsmiddelen tijdens het teeltseizoen mogen worden toegepast. Het betreft elf zogeheten onmisbare bestrijdingsmiddelen, die in 1999 verboden werden na een serie door de milieuorganisaties gewonnen processen, maar die via een wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet alsnog werden toegelaten. De milieuorganisaties en waterbedrijven spanden direct een rechtszaak (civiele bodemprocedure) aan tegen de wetswijziging wegens strijdigheid met de Europese regelgeving. Die rechtszaak diende pas in oktober 2001. Met het kort geding wilde men toch voorkomen dat de elf middelen in het teeltseizoen van 2001 werden gebruikt.

Kenmerk van het juridische circuit is nu juist dat een coalitie weinig meerwaarde heeft. Voorwaarde voor een rechtszaak is dat je belanghebbende bent. Dat kan dus ook een burger zijn. Wel kan je bewust besluitvorming trainen door procedures te voeren (Bulderbos). Door coalities aan te

gaan is er meer deskundigheid en geld beschikbaar om juridische procedurestappen te nemen.

6.6 Zelforganiserend circuit van besluitvorming

Een voorbeeld van een coalitie van maatschappelijke organisaties die niet gericht is op besluiten van bovenaf maar op het zelforganiserend circuit betreft de campagne: 'En dan nu: de échte welvaart'. Eerder in dit hoofdstuk (6.3.1.) is aangegeven dat in aangehangen discoursen verschuivingen of veranderingen kunnen optreden. Dit voorbeeld geeft aan dat discoursen ook kunnen worden verbreed.

Een aantal maatschappelijke organisaties richten zich inhoudelijk niet meer alleen op het belang waar zij voor staan, bijvoorbeeld de natuur, maar kijken vanuit het perspectief van de welvaart of duurzame ontwikkeling onder andere naar de gevolgen voor de natuur. Zo is de Stichting Natuur & Milieu initiator achter een campagne die de eenzijdige gerichtheid op productiegroei ter discussie stelt. De werkgroep Milieu en Economie had het idee dat de Stichting Natuur en Milieu zich een aantal vragen moest stellen die het onderwerp 'milieu en natuur' ontstijgen. Zo kwam de campagne, onder de titel '*En dan nu: échte welvaart*', die een maatschappelijk debat om gang moet brengen en mensen op sleutelposities moet beïnvloeden. Het plan is te veel omvattend om alleen door Natuur en Milieu gedragen te worden en dus is Natuur en Milieu strategische allianties aangegaan met zo'n 25 andere maatschappelijke organisaties, waaronder Novib, FNV, Natuurmonumenten, het Landelijk Centrum Opbouwwerk, de Raad van Kerken, Landschapsbeheer Nederland, NIVON, Politiebond en de Federatie van Vluchtelingenorganisaties.

Het grote aantal maatschappelijke organisaties maakt het mogelijk voor organisaties om nieuwe bondgenoten te zoeken. Dat levert verrassende combinaties op rond gezamenlijke nieuwe projecten. Een voorbeeld hiervan is het project 'Neem de natuur in de wijk en de wijk in de natuur', waarbij het Landelijk Centrum Opbouwwerk samenwerkt met de Raad van Kerken, Forum en Landschapsbeheer Nederland. Dit geeft ook verschuivingen te zien binnen zogenaamde groene organisaties. Landschapbeheer Nederland bemoeide zich tot voor kort nooit met stadswijken.

6.7 Samenhang circuits van besluitvorming

De aangehaalde voorbeelden kunnen de suggestie wekken dat de circuits afzonderlijk van elkaar opereren en geen relatie met elkaar hebben. Niets is minder waar. De meeste voorbeelden laten al zien dat de circuits in praktijk vaak verweven betrokken zijn bij cases. Zo liggen de luchthaven, het kabinet, omwonenden en milieuorganisaties al jaren met elkaar in de clinch over de door-groeimogelijkheden van Schiphol. Dat heeft geleid tot het doorlopen van een ondoorgroendelijke moeras van juridische procedures. In 1998 vernietigde de Raad van State de milieuvergunning van Schiphol, na een rechtszaak van de milieu- en bewonersorganisaties. Vanaf dat moment raakt het kabinet geïnteresseerd in overleg. Er is een verschuiving waar te nemen van het juridische circuit van besluitvorming, naar het parlementaire circuit van besluitvorming die haar goedkeuring verleent voor een verder verloop via het interactieve circuit van besluitvorming. Per ministeriële beschikking werd het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS) ingesteld om te praten over milieugrenzen, de handhaving daar-

van en de manier waarop allerlei milieuberekeningen tot stand komen.

Naast de luchtvaartsector en de milieu- en bewonersorganisaties deden een aantal gemeentes, de provincie Noord-Holland, FNV en VNO-NCW mee. De milieuorganisaties voelden zich al gauw niet serieus genomen en zagen het proces steeds meer in handen komen van de Rijksluchtvaartdienst. Naast het interactieve circuit van besluitvorming loopt het parlementaire circuit van besluitvorming gewoon door zonder dat de beslissingen op elkaar worden betrokken. Zo blijkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit te gaan van een groei tot 600.000 vliegbewegingen, ongeacht de milieugrenzen. Voor de milieuorganisaties is dit alles onverteerbaar en zij stappen uit het overleg. Daarmee was TOPS ter ziele. Het zwaartepunt van besluitvorming verschuift hiermee van het interactieve circuit wederom naar het parlementaire en juridische circuit.

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat de circuits onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden is het overleg over bestrijdingsmiddelen. Voormalig Minister Pronk van Milieubeheer en voormalig staatssecretaris Faber van Landbouw vroegen de Stichting Natuur en Milieu en de VEWIN om met LTO Nederland en de bestrijdingsmiddelen-industrie te overleggen om tot een vergelijk te komen over het gedogen van een aantal bestrijdingsmiddelen. Na zes weken van intensief overleg klapte het overleg. LTO wist namelijk dat zij een meerderheid in de Tweede Kamer had en gaf niks weg bij de onderhandelingen. Zo is de positie van het belang van LTO in het parlementaire circuit dus van doorslaggevende invloed geweest voor de opstelling in het interactieve circuit.

LTO wist namelijk dat zij een meerderheid in de Tweede Kamer had en gaf niks weg bij de onderhandelingen

Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat de milieu- en natuurorganisaties en de waterleidingbedrijven opnieuw naar de rechter zijn gestapt. Ook hier zijn milieu- en natuurorganisaties wederom aangewezen op het juridische circuit.

De circuits kunnen elkaar dus zowel gelijktijdig als volgtijdig beïnvloeden. Ook zijn hybride tussenvormen voorstelbaar van voorbeelden die zich gelijktijdig in meerdere circuits van besluitvorming bevinden. Bovendien geven de twee voorbeelden aan dat het interactieve circuit kan verworden tot enerzijds ‘een rituele dans tussen de schuifdeuren’ van de andere circuits. Anderzijds zijn het parlementaire en juridische circuit van besluitvorming nodig als stok achter de deur voor het interactieve circuit van besluitvorming. Partijen zullen speculeren en calculeren of zij via het parlementaire of juridische circuit betere resultaten zullen boeken. Daarbij komen degenen die kiezen voor steun vanuit het parlementaire circuit hun tegenstanders vaak tegen in het juridische circuit. Wat dat betreft is sprake van ‘countervailing powers’ en ‘check and balances’.

6.8 Conclusies

Zijn de vele coalities in de verschillende circuits van besluitvorming nu een verrijking of een verarming? Hoe is dit te beoordelen? Over successen van coalities is immers meer te zeggen dan alleen het bereiken van inhoudelijke natuurdoelen. Wat betekenen coalities en het opereren in verschillende circuits van besluitvorming bijvoorbeeld voor onze democratie? De transparantie voor de burgers lijkt er niet door vergroot en de maatschappelijke winst is ook gering, gezien de hoge maatschappelijke kosten die met al die circuits gepaard gaan. Maar is er wel een alternatief voor

al die coalities in de verschillende circuits van besluitvorming?

Of natuur(beleid) gebaat is bij de vele coalities kan niet op voorhand worden gesteld. Al snel vervalt men dan in methodologische discussies als het gaat om de effecten van die coalities op natuur(beleid).

Coalities van maatschappelijke organisaties voor natuur(beleid) benaderen de samenleving zowel hiërarchisch (via het parlementaire, het interactieve en het juridische circuit) als netwerkend (via het zelf organiserende circuit). Soms betekent dit voor maatschappelijke organisaties gelijktijdig in alle vier de circuits gebeven (simultaan-schaken) en soms volgtijdig (toernooi-schaken). Dit verschillend opereren in verschillende circuits of schaken vergt van maatschappelijke organisaties dat zij de verschillende circuits van besluitvorming nog overzien. Hierbij is het van belang te onderkennen of de circuits van besluitvorming op gespannen voet staan met elkaar, elkaar versterken of onafhankelijk van elkaar opereren. Met de vele projecten die lopen, moeten we ons afvragen of maatschappelijke organisaties dit nog wel overzien. Het is ook de vraag of de interne organisatie van maatschappelijke organisaties hierop is ingesteld.

Het belang dat de diverse circuits hebben voor natuur(beleid), verandert in de tijd. Maatschappelijke organisaties zullen in de toekomst via coalities proberen het natuur(beleid) steeds meer te beïnvloeden. Zij zullen zich ook in de toekomst in alle vier de circuits van besluitvorming begeven. Daarbij wisselt de betekenis van de circuits voor natuur(beleid) zich op korte termijn af. Bijvoorbeeld afhankelijk van politieke en

maatschappelijke agenda en bestaande regelgeving. Ook wordt op de middellangetermijn vooral een verdere groei verwacht van coalities in de interactieve en zelforganiserende circuits van besluitvorming. De conclusie is dan ook dat de maatschappelijke organisaties op verschillende borden schaken, maar in de context van een netwerksamenleving winnen het interactieve en zelforganiserende circuit aan belang, ten koste van het formele parlementaire circuit. Deze huidige trend zal zich in de toekomst doorzetten.

Dit heeft ook verschuivingen tot gevolg in de interacties tussen die circuits. Zo kunnen parlementariërs zich voor het blok gezet voelen door de uitkomsten van besluitvorming uit het interactieve of het zelforganiserende circuit. Het interactieve circuit kan het parlementaire circuit bijvoorbeeld in de wielen rijden en onder druk zetten. Zo schreven Natuurmonumenten, het Zuid-Hollands Landschap en het Havenbedrijf Rotterdam gezamenlijk de toenmalige minister-president Kok in 1997 aan. Zij gaven aan dat zij gezamenlijk mee wilden werken aan de aanleg van natuur als besloten zou worden om de Tweede Maasvlakte aan te leggen. Zij hadden het over een win-win situatie (De Rijk, 2002). Door deze actie werd de positie van de toenmalig Minister De Boer ondergraven. Terwijl zij zelf tegen de Tweede Maasvlakte was en de discussie over 'nut en noodzaak' nog in volle gang was. Hoe kon zij haar poot stijf houden als ondertussen Natuurmonumenten het op een akkoordje gooide met het Havenbedrijf (De Rijk, 1998)?

Over maatschappelijke organisaties als natuurlijke bondgenoten in de verschillende circuits van besluitvorming kunnen de volgende conclusies

worden getrokken. Het concept 'natuurlijke bondgenoten' heeft een dubbele betekenis. Het verwijst enerzijds naar het bondgenootschap dat 'van nature' bestond tussen terreinbeherende natuurorganisaties en de milieubeweging: het groene front. Het verwijst anderzijds naar nieuwe maatschappelijke organisaties die het natuurbelang 'als tweede natuur' omarmen. De conclusies en de boodschap van dit hoofdstuk hebben op beide betekenissen betrekking. Het bondgenootschap dat van nature bestond, is sterk onder druk komen te staan, vertoont scheuren en is zelfs hier en daar uiteen gevallen. Bondgenootschappen met maatschappelijke organisaties die natuur als tweede natuur hebben, vergroten de 'countervailing power' voor natuur. Maar of de verbreding van het natuurbelang en de veranderde perceptie op natuur en het veranderende discours als een verrijking of verarming moeten worden beoordeeld, blijft afhankelijk van de perceptie op natuur.

Wanneer terreinbeherende natuurorganisaties hun oude natuurlijke bondgenoten veronachtzamen en nieuwe natuurlijke bondgenoten omarmen, wat moet dan de boodschap of aanbeveling zijn? Moet aan een nieuw groen poldermodel worden gebouwd, waarin terreinbeherende natuurorganisaties zowel met oude natuurlijke als met nieuwe natuurlijke bondgenoten tegelijkertijd proberen samen te werken? Of zijn de nieuwe tijdelijke wisselende coalities al een nieuwe verschijningsvorm van het groene poldermodel?

De strategie van terreinbeherende natuurorganisaties om met nieuwe bondgenoten in zee te gaan en met de milieuorganisaties te breken waar het

Het bondgenootschap dat van nature bestond, is sterk onder druk komen te staan, vertoont scheuren en is zelfs hier en daar uiteen gevallen

om natuurcompensatie gaat, is op korte termijn vanuit hun discours en belang gezien effectief. Zij verkrijgen extra hectaren natuur, terwijl veelal hectaren worden opgeofferd (vooral landbouwgronden) die door de natuurorganisaties niet als verlies van natuur worden gezien. Milieuorganisaties beschouwen dit als kortzichtig: extra vlieg- en autoverkeer zorgt ook voor extra CO₂-uitstoot waardoor bossen kapot gaan.

Belangen-, perceptie- en discoursverschillen kunnen tot opportunisme en losse coalities leiden. Op de lange termijn zijn die losse opportunistische coalities schadelijk zowel voor de relaties met de wisselende coalitiepartners als voor de maatschappelijke organisaties zelf. Alhoewel de ruimtelijke ordening van Nederland een optelsom is van afzonderlijke projecten, gaan betrokken partijen op den duur toch verbanden leggen tussen die afzonderlijke projecten. Dit kan resulteren in het structureel weigeren van samenwerking in coalities. Zo ontstaat toch behoefte aan langdurige, brede coalities of afspraken over de rolverdeling tussen bijvoorbeeld terreinbeherende natuurorganisaties en de milieubeweging. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het eerst voeren van nut- en noodzaakdiscussies voordat ingezet wordt op natuurcompensatie. In het verleden is toch te vaak gelijk ingezet op natuurcompensatie zonder dat consensus bestond over de nut- en noodzaakdiscussie.

Maar naast een betere rolverdeling kan ook ingezet worden op interactieve circuits waarbij zowel de terreinbeherende organisaties als de milieubeweging gezamenlijk afspraken maken met bedrijfsleven en overheid. De maatschappelijke winst van de vele interactieve circuits van

besluitvorming is momenteel gering (Korteweg, 1998). Het bedrijfsleven en de overheid blijven ondanks het interactieve circuit dezelfde weerstand uit de samenleving ondervinden bij grote projecten. Het juridische circuit met haar inspraak en juridische procedures blijft uitkomst bieden voor ieder individu.

Dit hoeft overigens niet negatief te worden opgevat. Het betekent niet dat het interactieve circuit dan maar moet worden opgegeven ten faveure van het parlementaire circuit. In de context van de netwerksamenleving is dit zelfs niet mogelijk. Het parlementaire circuit kan zich het primaat van de politiek niet meer toe-eigenen in een netwerksamenleving. Weerstand uit de samenleving is onvermijdelijk en als positief op te vatten: een mondige samenleving die voor zich zelf op komt. Het organiseren en onderkennen van kritiek is belangrijk in een netwerksamenleving, zonder de illusie te hebben alle kritiek van tevoren te kennen en weg te kunnen masseren. Wel kunnen vanuit deze context kanttekeningen worden geplaatst bij de manier waarop invulling wordt gegeven aan het interactieve circuit.

De samenstelling van de interactieve circuits leidde tot nu toe vooral tot een breuk in het groene front van de terreinbeherende natuurorganisaties en de milieubeweging. Wanneer de interactieve circuits voor een groen poldermodel willen doorgaan, dienen zij zowel terreinbeherende organisaties als milieuorganisaties te omvatten. De vraag is in hoeverre dit haalbaar is, omdat de belangen, percepties en discoursen van de terreinbeherende natuurorganisaties en de milieubeweging steeds verder uit elkaar zijn gaan lopen. Wanneer die organisaties er onderling uitkomen, zou dit de koninklijke weg zijn. Willen overhe-

den en bedrijven echt iets hebben aan interactieve circuits van besluitvorming dan dienen zij zich te realiseren dat zij zelf de sleutel in handen hebben voor het succes of falen hiervan. Het uit de weg gaan van conflicten over nut- en noodzaakdiscussies in interactieve circuits door een gedeelte van het spelersveld van het groene front uit te sluiten, leidt tot uitstel en niet tot afstel van die conflicten. Onherroepelijk verplaatsten de buitenstaanders dan het conflict naar het juridische circuit. Overheden en bedrijven doen er verstandig aan om de conflicten vroegtijdig binnen te halen en natuur- en milieu-organisaties weer meer met één mond te laten praten. Verdeel en heers blijkt hier immers niet van toepassing.

Voor vervolgonderzoek kan het overigens interessant zijn om na te gaan in welke circuits de voor- en tegenstanders van de milieu- en natuurbeweging en andere maatschappelijke organisaties zich begeven en of zij ook coalities sluiten. Vindt de coalitievorming vanuit natuur(beleid) dan juist in dit circuit plaats of juist in andere circuits? Vanwege de onderzoeksafbakening is daar in dit hoofdstuk niet op ingegaan.

De redenen van het ontstaan van coalities is in voorgaande paragrafen alleen teruggevoerd op coalitievorming binnen de vier afzonderlijke circuits, zonder de veranderende institutionele context van deze vier circuits gezamenlijk in beschouwing te nemen.

Het uiteenvallen van het groene front van milieu- en natuurorganisaties is onder meer terug te voeren op de ruimte die het parlementaire circuit moet laten aan het interactieve, het zelforganiserende en het juridische circuit in de context van de netwerksamenleving. Hierdoor is een groen poldermodel minder relevant dat sterk leunt

tegen het parlementaire circuit, bijvoorbeeld als commissies van de SER of in de vorm van adviesraden. In de context van de netwerksamenleving boet het parlementair circuit immers aan betekenis in.

Daarnaast wordt natuur steeds minder als een afzonderlijke sector opgevat en steeds meer als onderdeel van de brede maatschappelijke problematiek. De betekenis die aan natuur wordt gegeven, is hiermee verbreed. Hierdoor moeten terreinbeherende natuurorganisaties wel afspraken maken met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en dergelijke. Door mee te koppelen met elkaars doelen kunnen zij nog iets of alles van hun doelen verwezenlijken.

Coalities zijn hiermee een uiting van de trend naar een netwerksamenleving. Juist omdat het openbaar bestuur steeds slechter in staat is om haar besluiten af te dwingen, zullen ook maatschappelijke organisaties zich minder op het openbaar bestuur richten en meer op coalities om hun doelstellingen te bereiken. In de context van de netwerksamenleving zullen vooral het zelforganiserende en interactieve circuit op de middellange termijn verdere groei doormaken. Dat is de huidige trend die zich in de toekomst zal doorzetten. In die zin is de 'chaos' aan coalities misschien wel als een nieuwe verschijningsvorm van het groen poldermodel te typeren.

In die zin is de 'chaos' aan coalities misschien wel als een nieuwe verschijningsvorm van het groen poldermodel te typeren



Met name in een context van een grote geïntegreerde EU is het onverstandig voor de nationale overheid om een nationaal beleid te voeren dat niet geheel overeenkomt of zelfs strijdig is met het Europese beleid. | Foto: Lex Broere.

7 De toekomst van nationaal natuurbeleid in een veranderend bestuurlijk landschap

W. Kuindersma ¹

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken we enkele algemene conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en formuleren op basis hiervan enkele aanbevelingen voor het nationale beleid. Een belangrijk doel van dit boek was namelijk handreikingen te geven aan beleidsmakers over het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid.

Het uitgangspunt van deze studie is de verschuiving van government naar governance. Government duidt op de situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. Governance is 'een op samenwerking gerichte stijl van regeren, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken' (Van der Zouwen en Tatenhove, 2002: 24). Dit betekent dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natiestaat en verschuift naar interacties tussen staat, civil society² en bedrijfsleven.

De genoemde verschuiving is onder te verdelen in twee aspecten: multi-actor governance en multi-level governance. In de paragrafen 7.2. t/m 7.4 werken we deze aspecten uit en hebben we enkele rode lijnen gedestilleerd uit de verschillende bijdragen. Vervolgens proberen we om via de constructie van enkele grove bestuurlijke scenario's zicht te krijgen op mogelijke gevolgen voor het nationale natuur- en landschapsbeleid. Deze scenario's zijn deels gebaseerd op de informatie

uit de essays. Daarna volgen enkele algemene conclusies en handreikingen voor het nationale natuurbeleid in het licht van de mogelijke bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die in deze bundel zijn geschetst.

Tenslotte is er een terugblik geschreven op de bestuurlijke verkenning zoals deze in het kader van de Natuurverkenning 2 is uitgevoerd. Daarbij zal ingegaan worden op leerpunten en verbetermogelijkheden voor het betrekken van bestuurlijke trends in toekomstige natuurverkenningen.

7.2 Multi-actor governance en consequenties voor beleid

Multi-actor governance betekent dat besluitvorming over publieke zaken steeds meer plaatsvindt door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Deze trend is in verschillende beleidsvelden te merken. Het impliceert niet alleen een ander soort overheidsturing, maar ook een toenemende vervlechting tussen overheid, civil society en de markt (of het bedrijfsleven). Maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn hierdoor steeds belangrijker bij de realisatie van publieke doelen zoals natuur. Multi-actor governance is in hoge mate het gevolg van algemene maatschappelijke trends als individualisering, professionalisering en de ontwikkelingen in de informatietechnologie (ICT), die de communicatie en informatieuitwisseling tussen burgers en organisaties gemakkelijker maken. Een gevolg is dat er op verschillende beleidsterreinen tal van organisaties zijn opgericht

1 Met dank aan Willem Buunk voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

2 Civil society omschrijven we in deze studie als: 'die delen van de samenleving buiten openbaar bestuur en markt die direct of indirect relevant zijn voor bestuurlijk-politieke processen' (Dubbink, 1999: 195)

die overheidsbeleid proberen te beïnvloeden, maar ook zelf publieke doelstellingen (proberen te) realiseren. Burgers en maatschappelijke organisaties nemen zelf initiatieven en eisen een eigen rol op in besluitvormingsprocessen. De overheid kan en wil in veel gevallen niet om deze organisaties heen bij de formulering en de uitvoering van beleid.

De samenleving wordt zo steeds meer een netwerksamenleving. De macht in een dergelijke samenleving is niet meer geconcentreerd in de staat, maar is verspreid aanwezig in (soms wereldomvattende) netwerken (zie ook: De Goede e.a., 2001; Castells, 1996, 1997, 1998). Een kenmerk van dergelijke netwerken is dat ze veelal tijdelijk zijn en veel meer zijn georganiseerd rond bepaalde problemen dan rond vaste beleidsvelden. Mede hierdoor is het ook steeds moeilijker om tot vaste coalities te komen. Deze ontwikkeling is mogelijk een belemmerende factor voor het ontstaan van solide maatschappelijke coalities, zoals 'het groene poldermodel' (zie ook Duyvendak e.a., 1999).

Ook voor het natuurbeleid hebben deze ontwikkelingen gevolgen. Jarenlang hielden organisaties als Stichting Natuur en milieu, Natuurmonumenten, Das en Boom zich bezig met natuur. Inmiddels mengen ook organisaties als de ANWB, Unie van waterschappen en LTO zich steeds meer in het debat over natuur in Nederland. Kenmerkend is dat de coalities tussen partijen veel wisselen. De ene keer trekken Natuurmonumenten, LTO en de ANWB samen op en de volgende keer staan ze weer tegenover elkaar. Soms zelfs op hetzelfde moment, maar rond een ander probleem (zie verder hoofdstuk 6).

Ook de binding van de achterban aan organisaties is niet meer vanzelfsprekend. Afhankelijk van

het onderwerp kan een deel van de achterban zich distantiëren van haar vertegenwoordigende organisaties. Draagvlak is dus niet meer vanzelfsprekend maar moet telkens opnieuw worden gevonden. Dat maakt het ook voor overheden steeds moeilijker om draagvlak te vinden. Steun van de traditionele maatschappelijke organisaties geeft immers niet altijd de garantie dat hun achterban er ook zo over denkt.

Deze ontwikkeling speelt zich overigens niet alleen af op het nationale niveau. Ook op het lokale niveau, het provinciale niveau, in Europa en op wereldniveau (anti-globalisten) neemt de diversiteit aan groepen en organisaties die de besluitvorming (proberen te) beïnvloeden toe. Daarbij komt nog dat de organisaties op de verschillende bestuurlijke niveaus zich ook met de beleidsvorming op andere niveaus kunnen gaan bezig houden: multilevel governance.

Overheden zoeken in deze veranderende context naar nieuwe manieren om publieke doelen te realiseren. Doordat er sprake is van toenemende interferenties tussen staat, civil society en bedrijfsleven (en hun verschillende logica's), moeten overheden experimenteren met nieuwe vormen van beleid maken, bijvoorbeeld door het sluiten van onconventionele coalities (zie ook: Pestman en Van Tatenhove, 1998). We zien dus in het beleid ook veranderingen optreden als gevolg van het groeiende 'governance' karakter van besluitvorming. Mede in het licht van het natuur- en landschapsbeleid onderscheiden we in dat verband een drietal ontwikkelingen in beleid, die samenhangen met deze zoektocht (zie ook hoofdstuk 2):

- Van sectoraal beleid naar integraal beleid
- Van generiek beleid naar gebiedsgericht beleid
- Van hiërarchische sturing naar interactieve sturing.

Toekomst

In hoeverre zetten de ontwikkelingen naar een integraal, gebiedsgericht en interactief beleid zich in de periode tot 2030 door? Een terugkeer naar de overzichtelijke situatie van vroeger, lijkt vooralsnog nog niet echt realistisch. Aan de algemene maatschappelijke trends waar deze bestuurlijke ontwikkelingen een reactie op zijn, lijkt immers ook nog geen einde gekomen. Toch zijn er wel bestuurlijke ontwikkelingen die ingaan tegen deze ontwikkelingen of daartoe een al dan niet vergeefse poging doen. Overigens wordt ook wel aangegeven dat 'traditionele' en 'nieuwe' beleidsarrangementen naast elkaar kunnen bestaan (Leroy en Van Tatenhove, 1997). Waarschijnlijk geldt hetzelfde voor bestuurlijke trends en hun tegenbewegingen.

Een belangrijk punt voor de effectiviteit van sturing lijkt te zijn hoe er met de nieuwe verhoudingen zal worden omgegaan. Er blijven maatschappelijke problemen die vragen om een oplossing. Aangezien de overheid die oplossing in veel gevallen niet meer kan afdwingen (en dat wellicht ook nooit heeft gekund), is het zaak om toch tot een bepaalde coördinatie te komen.

7.3 Europeanisering en het natuurbeleid

De invloed van de Europese Unie op nationaal en regionaal beleid neemt nog steeds toe. Steeds meer thema's zijn onderwerp van Europees beleid. Het natuurbeleid is daarop geen uitzondering. Zo financiert de Europese Unie grote delen van het nationale natuurbeleid. In het Europese natuurbeleid staat de vorming van een netwerk van natuurgebieden, Natura 2000, centraal. Deze Europese EHS stelt grenzen aan het gebruik van deze gebieden uit natuuroogpunt. De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn de belangrijkste instrumen-

ten voor de realisering van Natura 2000. Nationale overheden moeten deze richtlijnen vertalen in nationale wetgeving. Een belangrijk verschil tussen Natura 2000 en de Nederlandse EHS is dat de nadruk in het Europese netwerk niet alleen ligt op gebieden, maar ook op de bescherming van soorten en hun leefgebieden. Dat dit verschil tot problemen kan leiden is gebleken met de hamsters (of liever korenwolven) bij het bedrijventerrein in Heerlen (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Een andere belangrijke richtlijn voor natuur is de Kaderrichtlijn water. Belangrijke trends in de ontwikkeling van de Europese Unie zijn de uitbreiding van de Europese Unie en de steeds grotere integratie binnen de Europese Unie. Deze trends zijn versterkt door bijvoorbeeld de val van de Berlijnse muur en de globalisering van de wereldeconomie (zie hoofdstuk 3).

De uitbreiding van de Europese Unie is een ontwikkeling die in de periode 1958 begon met zes leden en uiteindelijk trapsgewijs heeft geleid tot de 15 leden die de Europese Unie kent vanaf 1995. In de toekomst kan deze ontwikkeling leiden tot een grote Unie met zo'n 30 lidstaten. Uitbreiding van de Unie heeft ongetwijfeld als gevolg dat de formele invloed van individuele lidstaten afneemt en dat meer besluiten met meerderheid van stemmen genomen zullen worden.

De integratie binnen de Europese Unie is een trend die de laatste tien jaar onder meer heeft geleid tot het inperken van het vetorecht en ten goede is gekomen aan de commissie en parlement (zie onder andere het verdrag van Maastricht en verdrag van Amsterdam). Het is denkbaar dat deze integratie zich doorzet tot uiteindelijk zelfs een soort federaal Europa. Het is aan de andere

Het is denkbaar dat deze integratie zich doorzet tot uiteindelijk zelfs een soort federaal Europa

kant ook heel goed mogelijk dat de integratie stagneert en uiteindelijk de individuele landen veel zeggenschap houden en wellicht zelfs terug krijgen.

Het gevolg van verdere integratie op Europees niveau is dat de rol van de nationale overheden afneemt ten gunste van de Europese organen. De integratie kan tot gevolg hebben dat er een kleinere Europese Commissie komt met een direct gekozen president en een sterkere rol voor het Europees parlement, waar ook echte Europese partijen opkomen. In het integratieproces streeft men naar harmonisatie van nationaal economisch en sociaal beleid, belastingen en meer samenwerking op het vlak van buitenlands beleid en veiligheid. De europeanisering van nationaal beleid zal verder uitgebreid worden. Te denken valt aan infrastructuur, ruimtelijke ordening, landschap en cultuurhistorie.

Een ander gevolg kan zijn dat de belangengroepen, bedrijven en ook regionale overheden zich steeds meer rechtstreeks tot het Europees bestuur zullen richten. In een sterk geïntegreerd Europa valt te verwachten dat er ook bestuurlijke experimenten mogelijk zijn. Convenanten met bedrijven, directe afspraken met regio's en dergelijke. De kans dat er een netwerk van natuurgebieden op Europese schaal ontstaat is in een sterk geïntegreerde Unie groter dan in een zwak geïntegreerde Unie. Daarbij zal deze Europese EHS in het geval van een kleine Unie meer lijken op de Natura 2000 terwijl bij een Europese Unie van 30 landen deze sterk overlapt met de pan-Europese EHS. Met name in een context van een grote geïntegreerde EU is het onverstandig voor de nationale overheid om een nationaal beleid te voeren dat niet geheel overeenkomt of zelfs strijdig is met het Europese beleid. Wel zal er

ruimte zijn voor de nationale overheid om Europees beleid samen met regio's en maatschappelijke organisaties nader in te vullen. Indien de nationale overheid een rol wil spelen bij het beïnvloeden van het Europees beleid kan dat door coalities te sluiten met regio's, maatschappelijke organisaties en eventueel andere nationale overheden. Daarnaast kan het proberen agenda-vormend bezig te zijn door voorop te lopen. Voor de legitimiteit van deze rol als voorloper is het overigens wel van belang om een goede reputatie te hebben als uitvoerder van Europees beleid.

De versterking van de integratie in de Europese Unie zal zeer waarschijnlijk positief uitpakken voor de regio's. Hun rol zal er groter door worden. Wel zijn er vanuit Europa duidelijke voorwaarden aan verbonden en moeten ook de regio's zich bewegen binnen de kaders van het Europees beleid. Hierop komen we straks terug. In een zwak geïntegreerd Europa weigeren de nationale overheden om bevoegdheden over te dragen aan de Europese Unie. Men wil het veto-recht behouden en er ontstaan verschillende samenwerkingsverbanden op basis van eigen belang en vrijwilligheid. Gevolg is dat Europees beleid op bepaalde terreinen niet ontstaat of krachteloos wordt. Nationale overheden houden zich alleen aan het Europees beleid als het hun uitkomt. Gevolgen voor het natuurbeleid zijn dat de primaire bevoegdheden op nationaal niveau blijven liggen. Het zal vooral ook van de inzet van nationale overheden afhangen of er een effectief nationaal natuurbeleid komt. Het samenwerkende Europese natuurnetwerk komt zeer waarschijnlijk moeizaam van de grond. Elk land vult dit in op zijn manier.

7.4 De rol van de regio

Regionalisering duidt op de trend dat lagere overheden steeds belangrijker worden bij de formulering en de uitvoering van overheidsbeleid. Deze trend is breder dan alleen de formele decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar provincies, gemeenten dan wel waterschappen. Het kan ook gaan over taken die deze overheden oppakken uit eigen beweging of onder impuls van nieuwe vormen van beleid.

In het natuurbeleid is de decentralisatie van taken vanuit het Rijk naar lagere overheden tot nu toe vrij beperkt geweest (Huitema en Hinssen, 1998). De decentralisatie van het natuurbeleid heeft daadwerkelijk vorm gekregen in het begin van de jaren negentig. Dit was een gevolg van een algemene decentralisatietendens vanaf het begin van de jaren tachtig. Achterliggende motieven waren de versterking van de lokale democratie en een toegankelijker bestuur. Verder zouden lagere overheden effectiever en doelmatiger kunnen werken, doordat problemen als verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid, gebrek aan maatwerk konden worden voorkomen (Fleurke, 1997).

In 1993 ondertekenden de provincies en LNV het DI-akkoord (Decentralisatie-Impuls). De decentralisatie van het natuurbeleid heeft geleid tot het overdragen van een aantal taken naar de provincies op het gebied van landinrichting, begrenzen EHS en het uitvoeren van enkele sectorale wetten. De financiering van de EHS bleef een rijks-taak. Uiteindelijk is de mate van centrale programmering dus vrij hoog gebleven en zijn vooral uitvoeringstaken naar de provincies overgedragen (Huitema en Hinssen, 1998). Verder is opvallend dat gemeenten en waterschappen in deze decentralisatie buiten beeld zijn gebleven en dat een

verdere decentralisatie zeer goed mogelijk zou zijn. Overigens zijn er inmiddels ook wel tegenbewegingen te constateren. Decentralisatie heeft ook niet altijd geleid tot de verwachte effecten (Fleurke, 1997; Kuindersma en Neven, 2001). Naast deze formele decentralisatie, zijn er andere ontwikkelingen die de positie van de regio's versterken. Zo dragen ook de eerder genoemde bewegingen naar gebiedsgericht werken, integraal beleid en interactief beleid bij aan de regionalisering. Kenmerkend hieraan is echter dat deze ontwikkelingen niet altijd leiden tot een formele versterking van de positie van gemeenten en provincies. Soms worden voor dergelijke beleidsvormen nieuwe instituties in het leven geroepen als gebiedscommissies. Deze kunnen zelfs concurreren met het formele gezag en beleid van lokale en regionale overheden.

Ook de Europese Unie versterkt de regionalisering met name door rechtstreeks regio's te ondersteunen. Bij een verdergaande integratie binnen de Europese Unie is de verwachting dat dit ook de positie van de regio versterkt. Nu al wenden regio's zich steeds meer rechtstreeks tot Europa. Omgekeerd richt de Europese Unie zich steeds meer tot de regio met Interreg/Leader-gelden en via de oprichting van het Comité van de Regio's. Hierdoor verliest de nationale overheid het monopolie op de interactie tussen Europese Unie en de regio's. Deze ontwikkeling zet zich naar verwachting verder door bij een verdere integratie binnen de Europese Unie.

Deze vormen van regionalisering richten zich overigens vaak op andere niveaus dan de provincies en gemeenten die traditioneel centraal staan bij decentralisatie van beleid. Europa richt zich op regio's en dat zijn in Nederlandse context samenwerkingsverbanden van provincies. Verder

Achterliggende motieven waren de versterking van de lokale democratie en een toegankelijker bestuur

stimuleert de rijksoverheid de schaalvergroting van gemeenten en waterschappen en samenwerkingsverbanden rond gebieden (bijvoorbeeld regionale parken), tussen de grote steden (G30, Deltametropool), binnen stadsgewesten (Kaderwetgebieden) etc.

Al deze ontwikkelingen maken het bestuurlijke landschap in Nederland niet overzichtelijker. Regionalisering mag dan een trend zijn, de regio bestaat eigenlijk niet meer. Er zijn verschillende regio's die elkaar overlappen en soms concurreren.

7.5 Mogelijke gevolgen van trends op natuurbeleid

Wat betekenen deze trends nu eigenlijk voor het rijksnatuurbeleid en, nog belangrijker, de natuur en het landschap in 2030? Deze vraag is niet eenvoudig of eenduidig te beantwoorden. In deze paragraaf doen we toch een poging om daar iets over te zeggen. Dat doen we door de eerder in dit hoofdstuk genoemde bestuurlijke trends in een diagram te plaatsen waardoor enkele bestuurlijke scenario's ontstaan. Aan de hand van deze scenario's proberen we de gevolgen te bedenken van deze mogelijke toekomsten voor het natuurbeleid en de positie van de nationale overheid daarin.

Om tot dergelijke scenario's te komen plaatsen we op de ene as de trends die te maken hebben met het primaire niveau van politieke besluitvorming (het multilevel aspect). Daarbij maken we onderscheid tussen de ontwikkeling naar europeanisering aan de ene kant en de tegenbeweging van (re)nationalisering aan de andere kant. Regionalisering wordt in dit verband niet als tegenbeweging van europeanisering gezien, maar als trend die (voor een belangrijk deel)

samengaat met de trend naar europeanisering (zie ook: Raad voor het Landelijk Gebied, 2000) Dit lijkt overigens vanuit een bestuurskundige optiek een vrij algemeen aanvaarde assumptie te zijn. Overigens stelt Hoetjes (2002: 86) hierbij de kanttekening dat het maar de vraag is of de opkomst van de EU als bestuurslaag ook meer manoeuvreerbaarheid oplevert voor de decentrale overheid of juist een versterkte druk. De druk van de EU op het Rijk wordt immers 'doorgegeven' aan de decentrale overheid.

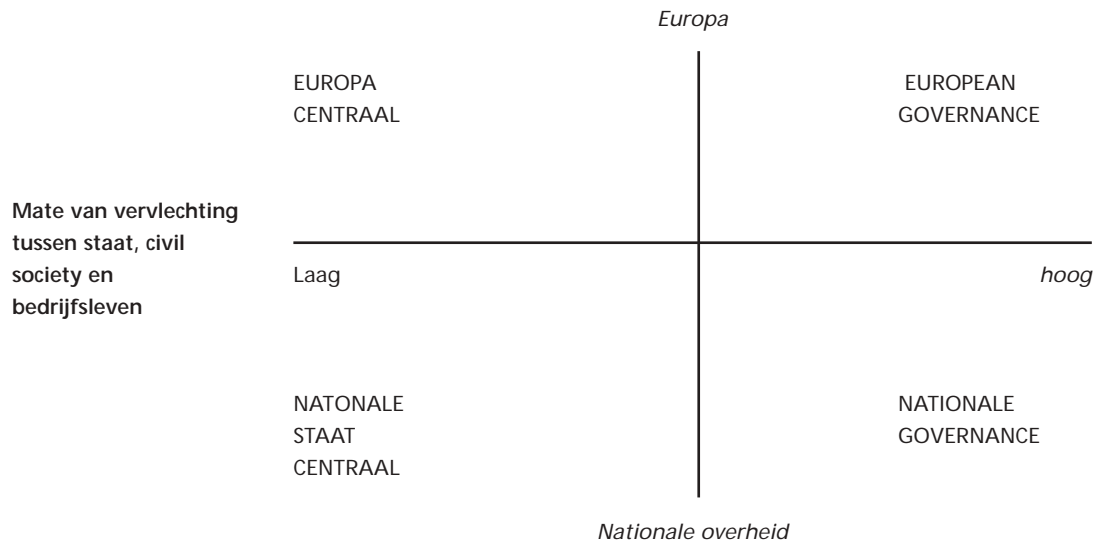
De andere as geeft de mate van vervlechting weer van staat, civil society en bedrijfsleven. Hierbij staat op de ene kant van de as de ontwikkeling naar multi-actor governance, waarbij er sprake is van toenemende vervlechting tussen staat, civil society en bedrijfsleven. Op het andere uiteinde staat een omkeerde ontwikkeling naar toenemende scheiding tussen staat en civil society en bedrijfsleven.

Hierdoor ontstaan vier posities, vier mogelijke 'scenario's'. In het navolgende schetsen we kort deze vier scenario's en geven daarbij aan wat de mogelijke gevolgen zullen zijn voor de positie van de nationale overheid in het algemeen en de positie van het nationale natuurbeleid in het bijzonder. Daarbij moeten we aantekenen dat het hierbij gaat om een tentatieve inschatting en dat sommige effecten wellicht een wat speculatief karakter hebben.

De druk van de EU op het Rijk wordt immers 'doorgegeven' aan de decentrale overheid.

Het primaire niveau van besluitvorming

Figuur 7.1: Bestuurlijke scenario's



1. Europa centraal

In dit bestuurlijke scenario groeit de EU uit tot een sterke bestuurslaag. Dit gaat vooral ten koste van de nationale overheden die bevoegdheden zullen moeten inleveren. Regionale overheden kunnen profiteren van deze ontwikkeling, omdat de EU veel beleidsuitvoering over zal laten aan regio's. Per saldo kan de beleidsvrijheid voor regionale overheden dus toenemen. Daarbij geldt wel de kanttekening, dat het in dit scenario waarschijnlijk is dat de EU gebruik zal maken van vrij stringente richtlijnen en een strikte naleving daarvan zal eisen. Niet naleven van dergelijke richtlijnen heeft dan ook vrij snel juridische of beleidsmatige consequenties. Het zal blijken dat daar ook moeilijk over te onderhandelen is. Voor bedrijfsleven en maatschappelijke organisa-

ties is in dit scenario een bescheiden rol weggelegd. Maatschappelijke organisaties spelen wel een actieve rol in natuurbeheer en discussies over de invulling van het beleid, maar de Europese en regionale overheden nemen uiteindelijk de besluiten. Natuurorganisaties trekken zich terug op hun eigen terreinen en proberen daar, binnen de overheidskaders, hun eigen natuurdoelen te realiseren.

De plaats van burgers in dergelijke besluitvorming loopt vooral via de formele volksvertegenwoordiging. Daarbij zal de positie van het Europees parlement in de EU sterk aan belang winnen. Hetzelfde geldt voor de regionale volksvertegenwoordiging. In dit scenario denken we bij regio's dus vooral aan formele bestuursorganen met een volksvertegenwoordiging. In de Neder-

landse context komen daarvoor met name de provincies in aanmerking (al dan niet gedeeltelijk samengevoegd).

Voor de nationale overheid heeft dit alles tot gevolg dat er moeilijk een echt eigen nationaal beleid kan worden gevoerd. Nationale overheden zijn vooral een tussenlaag tussen EU en de regio, maar de regio's hebben ook een sterke directe band met de EU. Coördinatie van beleid vanuit de nationale overheid komt alleen tot stand indien de nationale overheid erin slaagt om regio's op één lijn te krijgen en gezamenlijk op te trekken bij de beïnvloeding van het Europees beleid. Het EU-beleid zal zich uitbreiden naar beleids-terreinen waar Europees beleid tot nu toe nog veel minder ontwikkeld is, zoals het infrastructuurbeleid, het landschapsbeleid en het ruimtelijk beleid. Ook dit gaat ten koste van de positie van de nationale overheid in het natuurbeleid. Voor het natuurbeleid kan dat betekenen dat een (nationaal) beleidsconcept als de EHS (en de daarbij behorende natuurontwikkeling) wat op de achtergrond raakt.

Indien we er vanuit gaan dat de inhoudelijke oriëntatie op het natuurbeleid in EU-verband vrij stabiel blijft, kan verwacht worden dat vanuit Europa vooral de bescherming van bestaande waardevolle natuurgebieden (Natura 2000) en landschappen belangrijk is (zie ook hoofdstuk 4). Daarbij zullen dan vooral landschappen centraal staan die zeldzaam zijn in Europa. In Nederland kan het daarbij gaan om de droogmakerijen, veenontginningen en oude zeekelepolders (zie ook RIVM 2001: 34). Mogelijk dat er voor het in standhouden van deze landschappen ondersteuning aan de beheerders (agrariërs) zal worden geboden. Ook de bescherming van zeldzame dier- en plantensoorten krijgt aandacht. Daarbij zullen Euro-

pees zowel wetgeving als stimulerende subsidie-regelingen worden ingezet. Het initiatief voor het ontwikkelen van nieuwe natuur- en recreatie-gebieden komt op het regionale niveau te liggen. Daarbij hebben regionale overheden de belangrijkste rol. Constructies als publiek private samenwerking komen in dit scenario niet van de grond. Indien een regionale overheid iets dergelijks wil realiseren zal ze zelf daarvoor het initiatief moeten nemen of anderen via bijvoorbeeld groennormen verplichten om groen aan te leggen bij woningbouwprojecten.

Hierdoor kunnen er binnen Nederland ook flinke accentverschillen in de precieze invulling van de plannen komen. Het EU-kader is immers strak, maar ook selectief en laat ruimte voor regionale invulling volgens het subsidiariteitsbeginsel. In de ene regio kan dat betekenen dat grote recreatie-gebieden worden aangelegd, terwijl in andere regio's de ondersteuning van landschapsbeheer door boeren centraal zal staan. Dit zal met name afhangen van regionale voorkeuren en gebruikswensen.

2 Europese governance

In dit scenario is de EU sterk geïntegreerd en bestaan er sterke regio's. Deze veranderingen gaan ook in dit scenario ten koste van de positie van de nationale overheid. Het verschil betreft met name de positie van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Deze spelen in dit scenario een zeer belangrijke rol in beleidsvorming en -uitvoering, zowel op Europees als op regionaal niveau.

Doordat het belang van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zo groot is in dit scenario, zullen ze ook actief worden betrokken bij de totstandkoming van dat beleid. Ook op Europees

niveau zal men hierdoor gedwongen zijn om te experimenteren met nieuwe vormen van sturing en beleidsvorming. De standaardaanpak van regels en subsidies werkt in dit scenario niet. Bij de verdere invulling van het natuurbeleid komt, ook op Europees niveau, minder de nadruk te liggen op de juridische instrumenten en meer op convenanten en publiek-private samenwerking. Op regionaal niveau zal de samenwerking ook tot uiting komen in gezamenlijke beleidsuitvoering in de vorm van publiek-private samenwerking. Overigens is de kans groot dat men op Europees niveau meer ruimte geeft aan regionale beleidsvoering. De reden hiervoor is dat het op regionaal niveau gemakkelijk zal blijken om (meer in detail) consensus te bereiken. Gebiedsgerichte, interactieve experimenten kunnen dan een aantrekkelijke beleids optie vormen. Het is overigens de vraag of die de formele regio's (zoals provincies) ondersteunen. De kans bestaat namelijk dat er vanuit verschillende beleidsvelden bestuurlijke gebiedsgerichte experimenten worden opgezet met een eigen kader. Deze kunnen ook gaan concurreren met de formele regio's. De positie van de burger in dit scenario is een lastige. Natuurlijk bestaat de mogelijkheid om via de formele parlementaire kanalen invloed uit te oefenen op het beleid. Veel beleid wordt echter gemaakt en uitgewerkt in overleg met maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ook via deze kanalen kan de burger invloed uitoefenen. Daarbij zal het overigens wel nodig zijn dat burgers genoeg kennis, geld en menskracht kunnen organiseren om ook deel te kunnen nemen aan dergelijke processen. Het gevaar bestaat dat bepaalde groepen nauwelijks deelnemen aan deze interactieve netwerken.

De nationale overheid verliest, net zoals in het

vorige scenario, veel bevoegdheden aan Europa en de regio's. Toch heeft een nationale overheid in deze 'chaotische' omgeving wel degelijk mogelijkheden om een rol van belang te spelen. Regie is namelijk een schaars goed in deze omgeving en indien een nationale overheid erin slaagt om verschillende partijen op één lijn te krijgen, kan de invloed van die overheid weer aan kracht winnen.

Over het natuurbeleid in dit scenario is moeilijk iets te zeggen, omdat de inhoudelijke richting waarin de invloed van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zich beweegt, lastig is in te schatten. Men zal in ieder geval experimenteren met interactieve processen met maatschappelijke groepen en bedrijven. Dit zal effect hebben op de inhoud van het beleid en wat er in de praktijk gerealiseerd wordt. Waarschijnlijk zal het beleid per regio verschillend uitwerken en zal er meer ruimte zijn voor vermenging van natuur met andere functies. Overigens bieden ook de EU-Habitat- en Vogelrichtlijn op dit moment in principe al ruimte voor dergelijke ontwikkelingen. De randvoorwaarden die de EU aan dergelijke combinaties stelt, zullen in dit scenario waarschijnlijk afnemen en wellicht ook meer in overleg met andere partijen worden vastgesteld. Ze zullen eerder in convenanten dan in wetgeving worden vastgelegd.

3 Nationale governance

In dit scenario faalt de Europese integratie en vloeien veel bevoegdheden terug naar de nationale overheden. Daarentegen neemt de invloed van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven op de besluitvorming wel toe. Op dit punt is dit scenario vergelijkbaar met het vorige. Bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

Gebiedsgerichte, interactieve experimenten kunnen dan een aantrekkelijke beleids optie vormen

hebben in dit scenario dus veel invloed en richten zich primair op de nationale overheid. Om werkelijk effectief beleid te kunnen voeren, moet de nationale overheid in staat zijn om effectieve coalities te sluiten met regionale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven over de invulling en de uitvoering van het natuurbeleid. Bestuurlijke experimenten op het grensvlak van privaat en publiek krijgen dan ook de ruimte in dit scenario. Regionale beleidsvoering zal via de nodige bestuurlijke experimenten met interactief en gebiedsgericht beleid redelijk veel ruimte krijgen. Ook voor de nationale overheid geldt immers dat concrete oplossingen voor problemen veelal op een lager schaalniveau worden gevonden. Het is de vraag of deze bestuurlijke experimenten ook ten goede komen aan de positie van provincies en gemeenten. Het ligt voor de hand dat er vormen van gebiedsgericht beleid ontstaan waarin gemeenten en provincies wel een bepaalde rol hebben, maar die als organisatievorm buiten de directe werking van een Gemeentewet of een ander formeel kader vallen.

Voor de positie van de burger in besluitvorming biedt dit scenario zowel kansen als bedreigingen. Aan de ene kant kan iedereen zich in principe toegang verschaffen tot besluitvormingsprocessen door deelname aan een maatschappelijke groepering of zelfs de oprichting daarvan. Aan de andere kant is niet iedere burger hiertoe in staat of bereid en bieden de traditionele kaders als gemeenteraad en Tweede Kamer veel minder mogelijkheden, omdat veel beleid juist buiten deze kaders om wordt gevormd.

De gevolgen voor het natuurbeleid zijn dat de stringente Europese richtlijnen zoals Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn en Kaderrichtlijn water zullen verdwijnen of in ieder geval aan belang

verliezen. De nationale preferenties staan weer voorop en er zijn dus volop mogelijkheden voor de nationale overheid om natuurontwikkeling en een concept als de EHS weer centraal te stellen. Bij de uitwerking daarvan zal wel ruimte moeten zijn voor andere functies, zoals bijvoorbeeld recreatie en woningbouw. Bedrijven en maatschappelijke organisaties willen immers hun eigen ideeën terugzien in de uitwerking van dat beleid. Strengere nationale natuurbeschermingswetgeving ligt in dit scenario dan ook niet voor de hand. Tenzij de maatschappij hier nadrukkelijk om vraagt.

4 Nationale staat centraal

In dit scenario stagneert de Europese integratie en krijgen de nationale overheden weer het primaat binnen het openbaar bestuur. Natuurlijk zijn ook maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken bij de totstandkoming van beleid. Deze hebben echter een duidelijk afgebakende plaats in de besluitvorming: adviserend en meedenkend. De nationale overheid zal relatief weinig experimenteren met nieuwe vormen van beleidsvorming (interactief of gebiedsgericht). De formele kaders zijn sturend en de nationale overheid werkt met wetgeving en generieke stimuleringsubsidies.

Regionale overheden zijn er met name voor de uitvoering van het nationale beleid en de precieze invulling daarvan. Ze hebben weinig beleidsvrijheid. Eigen beleid ontwikkelen voor specifiek lokale en regionale problemen kan alleen als dat binnen het nationale beleidskader past. Als een burger het beleid wil beïnvloeden kan dat het beste via de Tweede Kamer. Niet alleen via de verkiezingen maar ook via maatschappelijke druk en lobbywerk.

De nationale prioriteiten krijgen in dit scenario weer voorrang. De realisatie van de EHS heeft in dit scenario de grootste kans van slagen. Onteigening van grond en strikte juridische bescherming van de natuurgebieden zijn in dit scenario geschikte instrumenten. Constructies met publiek-private samenwerking liggen niet erg voor de hand, net zo min als het combineren van natuur met maatschappelijke doelen als woningbouw en intensieve recreatie. De nationale overheid zal in dit scenario voor het bereiken van haar doelen weinig water bij de wijn hoeven te doen.

Tenslotte

De vier geschetste bestuurlijke scenario's zijn ideaaltypisch en daarmee wellicht allemaal even onwaarschijnlijk. In de praktijk komen we elementen uit al deze scenario's al tegen. Bovendien blijkt dat voor het schetsen van scherpe scenario's en de gevolgen daarvan op het natuurbeleid er ook veronderstellingen moeten worden gedaan. Er kan immers wel een scenario zijn met een sterke nationale overheid, maar als die geen belang hecht aan natuurbeleid, worden de bestaande mogelijkheden om bijvoorbeeld juridische instrumenten in te zetten voor natuurbescherming ook niet ingezet. Daarom moet het belang van deze algemene bestuurlijke ontwikkelingen voor de precieze vormgeving van het natuurbeleid in Nederland enigszins worden genuanceerd.

Toch lijkt, gezien ook de bijdragen in deze bundel, het scenario 'Nationale staat centraal' met een stagnerende EU en weinig governance, het meest onwaarschijnlijk. Dit scenario gaat immers uit van een omgekeerde trend van governance naar government.

Overigens is de meest verregaande uitwerking van governance in bestuur juist een combinatie

van de scenario's 'nationale governance' en 'European governance'. Immers in dat geval zijn zowel het EU-niveau als het nationale en het regioniveau tegelijkertijd sterk van belang. Geen enkele bestuurslaag is dan bij voorbaat ondergeschikt aan een andere bestuurslaag. Welk bestuurlijk niveau in die institutionele situatie van evenwicht het meest kan bereiken, is dan afhankelijk van specifieke situaties en het vermogen van overheidspartijen om met deze complexiteit om te kunnen gaan.

7.6 Conclusies en uitdagingen

Deze paragraaf geeft enkele conclusies over de gesignaleerde bestuurlijke trends en de gevolgen voor natuur en landschap. Vervolgens schetsen we enkele bouwstenen voor beleidsopties die uit deze trends zijn afgeleid. Het gaat daarbij vooral om strategische beleidsopties voor de rijksoverheid gericht op het realiseren van een nationaal natuur- en landschapsbeleid.

Conclusies

Het uitgangspunt van deze studie was dat onder invloed van een aantal maatschappelijke processen er een bestuurlijke trend gaande is die aangeduid is met de term 'van government naar governance'. Het is moeilijk te bepalen wat dit voor effect heeft op de inhoud en de vorm van het natuurbeleid. Wel maakt deze trend duidelijk dat de positie van het nationale natuurbeleid en de rol van de nationale overheid daarin onder druk staat. Hierdoor is ook de effectieve uitvoering van bijvoorbeeld het EHS-beleid op lange termijn niet vanzelfsprekend.

In de scenario-oefening hebben we laten zien dat het verschuiven van de machtsbalans naar de EU en/of de regio en in de richting van de markt en

Hierdoor is ook de effectieve uitvoering van bijvoorbeeld het EHS-beleid op lange termijn niet vanzelfsprekend.

Dit vraagt om een zekere flexibiliteit van doelstellingen en een pragmatische aanpak

civil society ingrijpende gevolgen heeft voor de manier waarop de nationale overheid kan sturen. Dat dit ook gevolgen zal hebben voor inhoud van het natuurbeleid, ligt voor de hand. Hoe dit verandert, is echter moeilijk te bepalen aan de hand van de bestuurlijke trends alleen.

Uitdagingen voor het nationale natuurbeleid

Wat staat een overheid die natuurdoelstellingen wil realiseren in een dergelijk krachtenveld nu te doen? Een echt eenduidig antwoord is vooralsnog niet te geven. Wel kunnen we op basis van de opgedane inzichten enkele uitdagingen formuleren. Daarbij richten we ons vooral op het natuurbeleid van de rijksoverheid. Deze uitdagingen zijn voornamelijk gebaseerd op hoofdstuk drie (Lieverink c.s.) en hoofdstuk vier (Buunk). Daarbij is vooral gezocht naar aanbevelingen die min of meer robuust zijn voor alle geschetste bestuurlijke scenario's. Daarbij is overigens wel gereedeneerd vanuit de gedachte dat de 'governance' scenario's waarin ook het nationale niveau niet dominant is, het meest waarschijnlijk zijn. Een eerste uitdaging voor de rijksoverheid is om zich bewust te zijn van haar positie temidden van andere overheden en maatschappelijke partijen en haar handelen daarop af te stemmen. Gezien de steeds veranderende context verandert deze positie voortdurend en soms kan een overheid deze ook zelf (enigszins) veranderen. Dit betekent dat een overheid zoveel mogelijk haar eigen doelstellingen probeert te realiseren door in te spelen op de kansen die zich voordoen. Dit vraagt om een zekere flexibiliteit van doelstellingen en een pragmatische aanpak. Een duidelijke visie van de te volgen koers op hoofdlijnen is daarbij wel van belang. Maar het betekent ook dat de rijksoverheid zich bewust is van de randvoorwaarden

(internationale verplichtingen, Europese richtlijnen) waarbinnen dergelijke initiatieven plaats moeten vinden.

Een tweede uitdaging voor een rijksoverheid in een afhankelijke positie is om zeer selectief te zijn in de onderwerpen waarop ze regie wil voeren. De paradoxale situatie bestaat immers, dat in een wereld waar niemand het echt voor het zeggen heeft, de behoefte aan regie erg groot is. Op allerlei terreinen wordt dan ook een beroep gedaan op de overheid om de regie in handen te nemen. Indien de rijksoverheid dat ook daadwerkelijk doet, kost dat dusdanig veel energie, dat de regie niet erg effectief zal blijken. Bewust de regie voeren op een aantal terreinen betekent dus ook bewust een aantal zaken overlaten aan lagere overheden, maatschappelijke organisaties of de markt (zie ook WRR, 1998).

Ten derde is het voor de rijksoverheid van belang dat ze strategische coalities sluit met maatschappelijke organisaties, lagere overheden en bedrijfsleven. Dit kan zijn op projectniveau, maar het kan ook een duurzaam karakter krijgen. Deze coalities zullen cruciaal zijn voor een effectief natuurbeleid in een omgeving van europeanisering, regionalisering en vermaatschappelijking van natuurbeleid. Dit vraagt om creativiteit om onconventionele oplossingen voor problemen te verzinnen en nieuwe coalities aan te gaan. Het vraagt om durf om initiatieven te ondersteunen die ook kunnen mislukken.

Verder is het voor een nationale overheid verstandig om zich goed te realiseren dat de Europese Unie een hogere bestuurslaag is geworden en steeds minder alleen een vrijblijvend samenwerkingsverband is tussen landen. Dit betekent dat Europese verplichtingen serieus moeten worden genomen. Een eigen koers varen als natio-

nale overheid tegen de Europese koers in, kan met name bij toenemende invloed van de Europese Unie vervelende gevolgen hebben. Zie bijvoorbeeld de huidige problemen met de Habitatrichtlijn en de terugbetaling van Europese gelden voor werkgelegenheid. Daarbij is relevant dat de Europese Unie, zeker als het gaat om richtlijnen, een vrij opleggende stijl hanteert die soms haaks staat op het Nederlandse poldermodel. Het is dan ook een belangrijke taak van de rijksoverheid om ervoor te zorgen, dat ook lagere overheden en gebiedsgericht beleid voldoende op de hoogte zijn van deze verplichtingen en de gevolgen daarvan. Overigens is er wel ruimte voor een nadere invulling van richtlijnen op nationaal niveau, maar vooral op het gebied van de te volgen procedures is de Europese Unie vrij strak. Een vijfde uitdaging is het beïnvloeden van Europese besluitvorming op het gebied van natuur en landschap. Indien Nederland als 1 van de 15 landen of in de toekomst 20 - 30 landen de besluitvorming wil beïnvloeden is daarvoor een aantal mogelijkheden, die zeker in combinatie met elkaar tot resultaten kunnen leiden. Dit zijn:

- Een pro-actieve opstelling in Europa. Vooroplopen in de beleidsvorming kan de invloed op de Europese politieke agenda vergroten. Zo had Nederland een belangrijke rol bij de totstandkoming van het huidige Europese natuurbeleid. De geloofwaardigheid van deze strategie is echter wel aan inflatie onderhevig indien Nederland er zelf niet in slaagt om aan eerdere Europese (natuur)verplichtingen te voldoen (zoals Habitat- en Vogelrichtlijn en Kaderrichtlijn water). Dit punt behoeft aandacht, met name bij een pro-actieve opstelling;
- Coalities sluiten met private en andere nationale of internationale overheden kan een

strategie zijn om de Europese besluitvorming verder te beïnvloeden. De Europese besluitvorming is namelijk ook niet geheel ongevoelig voor maatschappelijke organisaties en zeker indien er zich coalities vormen voor bepaalde ontwikkelingen, kan deze de besluitvorming beïnvloeden (zie ook de derde aanbeveling).

7.7 Reflectie

In deze slotparagraaf willen we nog even terugkijken op een aantal elementen van de eerste doelstelling van deze studie. We wilden met deze bundel een bijdrage leveren aan de Natuurverkenning 2 door de relevante bestuurlijke trends in beeld te brengen die de komende dertig jaar een stempel kunnen gaan drukken op de toestand van natuur en landschap in Nederland.

Deze terugblik is ingedeeld door het stellen van een drietal kritische vragen, namelijk:

- In hoeverre is de doelstelling om de (voor het natuurbeleid) relevante bestuurlijke trends tot 2030 in beeld te brengen, geslaagd?
- In hoeverre is het gelukt om de gevolgen van de bestuurlijke trends voor het natuurbeleid in beeld te brengen?
- In welke mate zijn de resultaten van de bestuurlijke trendverkenning bruikbaar gebleken voor de Natuurverkenningen 2?

Bestuurlijke trends tot 2030

In hoeverre zijn we er in deze bundel in geslaagd om de relevante bestuurlijke trends tot 2030 in beeld te brengen? Op zich is dat een lastige vraag om te beantwoorden. In de eerste plaats is de algemene trend van government naar governance in de bestuurskundige literatuur vrij breed geaccepteerd. Deze algemene trend is goed bruik-

Vooroplopen in de beleidsvorming kan de invloed op de Europese politieke agenda vergroten

baar gebleken om veranderingen in het bestuur van de samenleving te beschrijven. In die zin zijn de gepresenteerde trends in ieder geval relevant gebleken. Wel is door het gekozen uitgangspunt 'van government naar governance' de aandacht voor mogelijk tegengestelde trends een beetje onderbelicht gebleven in deze bundel. Gezien de focus van 2030 had dit wellicht wel nadere uitwerking verdiend.

Verder is het de vraag of we geslaagd zijn om een vooruitblik tot 2030 te presenteren. Waarschijnlijk was dat toch te ambitieus. Het bleek al lastig genoeg om de huidige bestuurlijke trends in beeld te brengen. Er zijn overigens zeker wel relevante zaken gezegd over bestuurlijke trends in de toekomst, maar de focus op 2030 is wellicht te ruim geweest. Een focus op 2015 had waarschijnlijk weinig aan de inhoud van de hoofdstukken gewijzigd.

Gevolgen voor natuurbeleid

We hebben er voor gekozen om in deze bundel algemene bestuurlijke trends in beeld te brengen en de effecten hiervan op het nationale natuurbeleid in te schatten. We hebben er dus niet voor gekozen om deze trends in beeld te brengen vanuit de ontwikkelingen in het natuurbeleid zelf. Op de lange termijn zullen de algemene bestuurlijke ontwikkelingen immers meer invloed hebben op de vormgeving van het natuurbeleid dan geïsoleerde sectorale ontwikkelingen.

Er is naar aanleiding van deze trendverkenning geen echte reden om deze stelling te verlaten. Algemene bestuurlijke ontwikkelingen als europeanisering, regionalisering en multi-actor governance (of horizontalisering) blijken erg relevant te zullen zijn voor het nationale natuurbeleid in de toekomst en leveren ook relevante aandachtspunten op voor dat beleid.

Wel bleek het voor alle auteurs zeer lastig om vanuit de algemene bestuurlijke trends de gevolgen voor het natuurbeleid in beeld te brengen. Want hoe zal zich immers de plaats van de natuur in de samenleving ontwikkelen? Welk belang hechten mensen in de loop der jaren aan natuur in vergelijking met thema's als zorg, veiligheid, onderwijs? Of hoe verandert het dominante natuurbeeld? In deze bundel is voor deze vragen weinig aandacht. Wellicht dat dit in vervolgonderzoek kan gebeuren en zijn er in combinatie met de algemene bestuurlijke trends scherpere uitspraken mogelijk over de mogelijke ontwikkelingen in het natuur- en landschapsbeleid.

Een andere suggestie om meer zicht te krijgen op gevolgen van algemene bestuurlijke ontwikkelingen op het natuurbeleid, is om hier ook meer empirisch onderzoek naar uit te voeren. Het kan zinvol zijn om te onderzoeken in hoeverre de algemene bestuurlijke trends optreden en ook wat de precieze gevolgen daarvan zijn, vooral voor de effecten van het formele natuurbeleid. Een goed voorbeeld van een dergelijk onderzoek is de planbureaustudie naar de implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

Bruikbaarheid voor Natuurverkenningen 2

Een slotvraag is of de inzichten uit deze bestuurlijke trendverkenning bruikbaar zijn voor de Natuurverkenningen 2. Daarvoor moeten we kijken naar het feitelijk gebruik van de bestuurlijke trends in de oplossingsrichtingen van de beleidssamenvatting (RIVM, 2002: 56-60). De oplossingsrichtingen in de Natuurverkenning 2 richten zich grotendeels op het oplossen van vrij concrete problemen bij het functioneren van

onderdelen van het nationale natuurbeleid, zoals landschapskwaliteit, natuurkwaliteit, kleine eenheden natuur en groen om de stad. De oplossingsrichtingen die men noemt zijn vooral gericht op de nationale overheid en hebben betrekking op het formuleren van heldere, toetsbare doelen, het verzamelen van kennis, het inzetten van juridische instrumenten als onteigening, voorkeursrecht of groene contouren en subsidiëring. Tenslotte maken de auteurs nog enkele algemene opmerkingen over sturing. Zo is een strategie om nadrukkelijk samenwerking met andere ministeries, private partijen en andere bestuurslagen te zoeken en regie te voeren op ander beleid dat effect heeft op natuur en landschap. In de Europese context zou de nationale overheid pro-actief op zoek moeten gaan naar *'coalities om het draagvlak voor het eigen standpunt te verbreden'*. Er is dus aandacht besteed aan de bestuurlijke vormgeving van de geschetste oplossingsrichtingen. Toch valt op dat het omgaan met de europeanisering, horizontalisering en regionalisering vrij instrumenteel van opzet is. De nationale overheid heeft een probleem en een oplossing en moet daarvoor steun zoeken bij andere partijen. Dit legt nogal een zware taak bij die nationale overheid en deze benadering gaat er van uit dat deze overheid deze taak ook kan waarmaken. En dat terwijl we in de bestuurlijke verkenningen juist wijzen op de problematische positie van deze overheid temidden van europeanisering, regionalisering en de verhoudingen met civil society en bedrijfsleven. De nationale overheid heeft dus inderdaad deze andere partijen nodig om te kunnen sturen, maar kan dit niet zonder ook haar probleemdefinities en oplossingsrichtingen ter discussie te stellen. Of zoals Frissen en Bekkers (1997: 23) het zeggen: 'Besturen bete-

kent het erkennen dat er meerdere werkelijkheidsdefinities zijn. Het op elkaar afstemmen van deze werkelijkheidsdefinities, het organiseren van samenspel, het ontdekken en erkennen van wederzijdse afhankelijkheden, maakt van een bestuurder veel meer een (evenwichts)kunstenaar dan een technisch tekenaar'.

De scenario-oefening uit dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat met name in de situatie van verdergaande multi-actor en multilevel governance, het voor een nationale overheid bijzonder moeilijk is om éézijdig heldere, inhoudelijke doelstellingen te koppelen aan de inzet van harde (juridische) instrumenten. Je zou kunnen zeggen dat de Natuurverkenning 2 nog sterk uitgaat van het 'nationale staat centraal'- scenario, terwijl de bestuurlijke trendverkenning juist signaleert dat dit scenario misschien wel het meest onwaarschijnlijke is!

In deze bestuurlijke verkenningen zijn we, uitgaande van de geschetste bestuurlijke trends, wel tot een aantal aanbevelingen gekomen. Deze hebben meer betrekking op een strategische niveau van sturing (coalities sluiten, pro-actief opereren, reflexief zijn, selectief sturen), dan dat ze aansluiten op het oplossen van concrete 'natuurproblemen', zoals in de Natuurverkenning 2. Het voordeel van dergelijke strategische procesaanbevelingen is dat ze goed aansluiten op de governance trends uit deze bundel. Het nadeel is dat ze weinig concrete handvatten bieden voor een nationale overheid die met de in de Natuurverkenning geschetste inhoudelijke problemen te maken krijgt. In het bij elkaar brengen van deze inhoudelijke problemen en de procesmatige oplossingen ligt nog een grote uitdaging voor vervolgonderzoek.

Toch valt op dat het omgaan met de europeanisering, horizontalisering en regionalisering vrij instrumenteel van opzet is

Hierbij moet het Natuurplanbureau zich wel de vraag stellen in hoeverre zij het doen van aanbevelingen tot haar taak wil rekenen. Is het de taak om alleen inhoudelijke (lees natuur- en landschapsproblemen) in beeld te brengen en de oplossingen aan de nationale overheid over te laten, of gaat de taak verder en betreft deze ook het aanbieden van mogelijke oplossingsrichtingen voor deze problemen? Indien men voor het laatste kiest, lijkt het wel aan te bevelen om de oplossingsrichtingen te plaatsen in het kader van de politieke, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid. Dat wil zeggen dat bij het formuleren van aanbevelingen rekenschap wordt gegeven van de relatieve afhankelijke positie waarin een nationale overheid (of zelfs een ministerie als LNV) zich veelal zal bevinden.

Kortom bij het formuleren van oplossingsrichtingen voor inhoudelijke (natuur)problemen is in de Natuurverkenning vooral ingegaan op instrumentele oplossingen. Hierbij is onvoldoende rekening gehouden met de relatief afhankelijke positie (van hogere en lagere bestuurslagen, van maatschappelijke organisaties en bedrijven en van andere beleidsvelden), waarin deze nationale overheid verkeert. Deze gerichtheid van de Natuurverkenning 2 past (zoals eerder gezegd) heel goed in het 'nationale staat centraal' scenario, maar veel minder in scenario's waarin de positie van de nationale staat juist wordt ondergraven.

De strategisch procesmatige oplossingsrichtingen die in deze bundel zijn gepresenteerd, passen goed op deze veranderde positie van de nationale overheid (en dus op de overige drie bestuurlijke scenario's), maar bieden nog geen concrete oplossingen voor inhoudelijke problemen. Het dichtten van dit 'gat' tussen inhoudelijke (natuur)proble-

men en oplossingen die ook aansluiten bij de afhankelijke positie van een nationale overheid in dit beleidsveld, kan een grote uitdaging zijn voor het natuurplanbureauwerk in de komende jaren.

Bij hoofdstuk 1

Bressers, Hans en Stefan Kuks, Governance patronen als verbreding van een beleidsbegrip, In: *Beleidswetenschap*, 2001/1: pp. 76-103.

Dubbink, G.W., Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society, Utrecht, 1999.

Giddens, A., *The consequences of modernity*, Cambridge, 1990.

Kunneman, H., *Van theemutscultuur naar walkman-ego: Contouren van postmoderne individualiteit*, Amsterdam, 1996.

Leroy, Pieter, Jan van Tatenhove en Bas Arts, Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid, In: *Beleidswetenschap*, 2001/3: pp. 209 – 228.

Luttik, J., P van Egmond, R. Alkemade, L. van den Berg, P. Berkhout, C. van der Hamsvoort, W. Kuindersma en W. Timmermans, Trends en scenario's voor de Natuurverkenning 2, Planbureaustudies nr 2. Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, Wageningen.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*, Den Haag, 2000.

Pestman, Paul en Jan van Tatenhove, Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd, In: *Beleidswetenschap*, 1998/3: 254 - 272.

RIVM en Stichting DLO, *Nationale Natuurverkenning 2 2000-2030*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002.

Tatenhove, Jan van, Bas Arts and Pieter Leroy (eds.)(2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Zouwen, M. van der, en J.P.M. van Tatenhove, Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau vestiging Wageningen, 2002.

Bij hoofdstuk 2

Arcadis, *Communicerende vaten*, In *Tijdschrift voor de leefomgeving*, nr.5, 2000:4-5.

Berkhout, P. De provincie: politiek en bestuur "sui generis", in *Openbaar Bestuur*, nr.10, 2000.

Brugge, F. van der, De nieuwe overheidsmanager 'een simultaanschaker die op steeds meer borden tegelijk speelt', interview met Nico Nelissen, Katholieke Universiteit Nijmegen, in *Basis*, nr.3, 2001.

- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen, 1991.
- Dagevos, J.C., Luttik, J., Overbeek, M.M.M. en A.J. Buijs, *Tussen nu en straks, trends en hun effecten op de groene ruimte*, rapport 4.00.05, Den Haag, LEI, 2000.
- Dammers, E., *Leren van de toekomst, over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, Eburon (Delft), proefschrift Universiteit Leiden, 2000.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, 2e druk, Elsevier bedrijfsinformatie, 1998
- Donkers, H., Van kokers communicerende vaten maken, integraliteit een toverspreuk, Arcadis Visie, in *Tijdschrift voor de leefomgeving*, nr.5, 2000.
- Egeberg, M. en P. Lægread (editors), *Organizing Political Institutions, Essays for Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo – Stockholm – Copenhagen – Oxford – Boston, this edition: Universitetsforlaget AS, Oslo, 1999.
- Faber, G., staatssecretaris Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Correspondentie met de Tweede Kamer*, 29 januari, 1999.
- Feddes, F., Vakantie in het land, in M.Hajer & F. Halsema (red), *Land in zicht: een cultuurhistorische visie op de ruimtelijke ordening*, Wiardi Beckman Stichting/Bert Bakker, Amsterdam, 1997.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat*, Academic Service, 1998.
- Gidlund, L.E., *Den mångstämmiga makten*, 1993.
- Groene Hart Magazine, pp 11-12, mei 2001.
- Heffen, O. van, P.J. Klok, M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*, Van Gorcum, Assen, 1996.
- Helder, E., *Bestuursrecht met beleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Huitema, D. en J.P.P. Hinssen, *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken, een verkenning naar sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*, Twente University Press, Enschede, 1998.
- Huitema, D. en Needham, B., Omgevingsbeleid: liever bundelen van instrumenten dan ze integreren, *ROM-Magazine*, nr.5, 1999.
- Hupe, P.L., M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaassen, *Publiek onderhandelen, een vorm van eigentijds besturen*, Samson, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Jong, D. de, *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz*, Eburon, 1999.
- Jacobi, H., *Die Bürokratisierung der Welt*, Neuwied/Berlin, 1969.

- Keularts, J. en S. Swart en H. van der Windt, *Natuurbeelden en natuurbeleid, theoretische en empirische verkenningen*, NWO Ethiek en beleid, 2000.
- Kuindersma, W. en T.A. Selnes, *Natuur in de zelfsturende samenleving; een verkenning van de mogelijkheden*. Reeks Operatie Boomhut nummer 4, Den Haag, Wageningen, 1999.
- Lehning, P.B. (red.), *De beleidsagenda 2000: strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, uitgeverij Coutinho, 2000.
- LEI (Silvis red), *Landbouw-Economisch Bericht*, Den Haag, 2001.
- March, James. G. en Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, A Division of Macmillan, Inc., New York, 1989.
- Meer, F.M. van der en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland, omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1993.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Programma Beheer*, Den Haag, 1997.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Impuls voor vernieuwing, organisatieontwikkeling bij LNV*, Den Haag, juli 2000.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Van impuls naar vernieuwingsopgaven, organisatieontwikkeling bij LNV*, Den Haag, januari 2001.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur, nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer, *Vijfde Nota ruimtelijke Ordening*, Den Haag, 2001.
- Natuurplanbureau, *Natuurbalans 2000*, Alphen aan den Rijn, RIVM/DLO, 2000.
- Nelissen, N., Megatrends. Het openbaar bestuur van de 20^{ste} eeuw, in *Openbaar bestuur*, nr.1, 17-24, 1998.
- Noordegraaf, M., *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, Eburon (Delft), proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2000.
- Polidano en Hulme, Public Management Developments in Developing Countries, issues en outcomes, in *Public Management, an international journal of research and theory*, issue 1, 1999.
- Pollit, C. *Managerialism and the Public Services*, Oxford, 1993.
- Popcorn, Faith, *Trends van overmorgen (The Popcorn Report)*, Uitgeverij Contact, Amsterdam/ Antwerpen, 2001.
- Ringeling, A.B, De ontwikkeling van beleidsprocessen in de 20e eeuw, in *Openbaar bestuur*, nr. 8:18-25, 1999.

Selnes, T.A. en A. Kuiten, *Regionale innovatienetwerken, voorverkenning Pilot Groene Hart*, LEI en WLTO-projectenbureau, Den Haag, 2001.

Selnes, T.A., *LNV-effectief op gebiedsniveau?*, Den Haag, 2002 (forthcoming).

Senge, P., *De vijfde discipline*, Scriptum Books, Schiedam, 1992.

Tatenhove J.van, B. Arts, P. Leroy (editors), *Political Modernisation and the Environment: the Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000.

Teisman, G.R., Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen, over management in netwerk-samenlevingen, Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 8 juni, 2001.

Teisman, G.R., Van sturen naar creatieve coöpetitie: een trend naar creërende beleidsontwikkeling, In: R.J. in 't Veld (samenstelling en redactie), *Sturingswaan & ontzuivering*, Utrecht, 1999: pp. 120-133.

Toonen, Theo A.J., *Denken over Binnenlands Bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Rotterdam, 1987.

Veggeland, N., *Den nye regionalismen*, Fagbokforlaget, Bergen, 2000.

Volker, K. en R. Kranendonk, Natuurbeleid als testcase voor bestuurlijke vernieuwing, in *Openbaar bestuur*, 1998.

Zuurmond, A., *De Infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltipe in het informatietijdperk*, Den Haag, Phaedrus, 1994.

Bij hoofdstuk 3

Andersen, S.S. and K.A. Eliassen (1991), 'European Community lobbying', *Journal of Political Research* 20, pp. 173-187

Andersen, S.S. and K.A. Eliassen (eds.)(1993), *Making policy in Europe. The Europeification of national policy-making*, London etc: Sage

Bach, M. (1992), 'Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren: bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft', *Zeitschrift für Soziologie* 21 (1), pp. 16-30

Christiansen, T. and E. Kirchner (2000), *Committee Governance in the European Union*, Manchester: MUP

Eriksen, E.O. & J.E. Fossum (eds.)(2000), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation*, London: Routledge.

European Union (2000), *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, Official Journal L327, 22.12.2000, pp.1-72

Franklin, J. (eds.)(1998), *Politics of Risk Society*. Cambridge: Polity Press

- Galtung, J. (1973), *De EEG als nieuwe supermacht: Europa na de Amerikaanse hegemonie*, Amsterdam: Van Genneep.
- Goffman, Erving (1959), *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York: Doubleday.
- Greenwood, J. and L. Cram (1996), 'European level business collective action: the study agenda ahead', *Journal of Common Market Studies* 34 (3), pp. 449-63
- Greenwood, J., J.R. Grote and K. Ronit (1992), 'Conclusions: evolving patterns of organizing interests in the European Community', in: Greenwood, J., J.R. Grote and K. Ronit (eds.), *Organized interests in the European Community*, London etc.: Sage, pp. 238-252
- Haas, Peter, M. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 46, 1, Winter 1992, pp. 1-35
- Hajer, Maarten (2001), *Policy Analysis and the Institutional Void*, unpublished paper
- Hajer, M. and H. Wagenaar (eds.) (2002), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, under review
- Heisler, M.O. and R.B. Kvavik (1974), 'Patterns of European politics: the 'European polity' model', in: M.O. Heisler (ed.), *Politics in Europe. Structures and processes in some post-industrial democracies*, New York: David McKay, pp. 27-89
- Héritier, A. (1996), 'The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork', *Journal of European Public Policy* 3 (2), pp. 149-76
- Hildebrandt, Ph.M. (1992), 'The European Community's environmental policy: from incidental measures to an international regime?', *Environmental Politics* 1 (4), pp. 13-44
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Keohane, R.O. and S. Hoffmann (1990), 'Conclusions: Community politics and institutional change', in: W. Wallace (ed.), *The dynamics of European integration*, London: Pinter/RIIA, pp. 276-300
- Liefferink, D. (1997), 'The Netherlands: a net exporter of environmental policy concepts', in: Andersen, M.S. and D. Liefferink (eds.), *European environmental policy. The pioneers*, Manchester: Manchester University Press, pp. 210-250
- Liefferink, D. and M.S. Andersen (1998), 'Strategies of the "green" member states in EU environmental policy-making', *Journal of European Public Policy* 5 (2), pp. 254-70
- Mazey, S. and J. Richardson (1993), 'Conclusion: a European policy style?', in: S. Mazey and J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, pp. 246-58

- Mazey, S. and J. Richardson (1996), 'EU policy-making: a garbage can or an anticipatory and consensual policy style?', in: Y. Mény, P. Muller and J.-L. Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe, the impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge, pp. 41-58
- McLaughlin, A. and G. Jordan (1993), 'The rationality of lobbying in Europe: why are Euro-groups so numerous and so weak? Some evidence from the car industry', in: S. Mazey and J. Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, pp. 122-161
- Mény, Yves, Pierre Muller and Jean-Louis Quermonne (eds.) (1996), *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on national institutions and politics*. London: Routledge.
- Mol, A.P.J., D. Liefferink and V. Lauber (2000), 'Epilogue: conclusions and policy implications', in: A.P.J. Mol, V. Lauber and D. Liefferink (eds.), *The voluntary approach to environmental policy. Joint environmental policy-making in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 217-226
- Moreavcsik, A. (1993), 'Preferences and power in the European Community: a liberal inter-governmentalist approach', *Journal of Common Market Studies* 31 (4), pp. 473-524
- Peters (2000), Governance and Comparative Politics, in: Pierre (eds.), pp.36-53
- Pierre, Jon (ed.) (2000), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Ramdjan, Ria (2001), *IMPEL als Transnationale beleidsarrangement in de Europese Unie*, paper Leeronderzoek Transnationale Beleidsarrangementen, Politicologie, Universiteit van Amsterdam
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility, and Accountability*, Buckingham: Open University Press
- Sbragia, Alberta (2000), The European Union as Coxswain: Governance by Steering, in: Pierre (eds.), pp.217-240
- Scharpf, F.W. (1988), 'The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration', *Public Administration* 66 (Autumn), pp. 239-78
- Streeck, W. and Ph.C. Schmitter (1991), 'From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the Single European Market', *Politics and Society* 19 (2), pp. 133-164
- Van Egmond, P. and J. Luttik (2001), *NVK2-scenario's 23 april 2001*, Bilthoven: Natuurplanbureau, mimeo
- Van der Zouwen, M. and J. van Tatenhove (2001), *De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Reeks 'Planbureau – werk in uitvoering', werkdocument 2001-03. Bilthoven/Wageningen: Natuurplanbureau

Van Tatenhove, Jan (1999), Political Modernisation and the Institutionalisation of Environmental Policy, in: Marcel Wissenburg, Gökhan Orhan and Ute Collier eds., *European Discourses on Environmental Policy*. Aldershot: Ashgate, pp. 59-78

Van Tatenhove, Jan, Bas Arts and Pieter Leroy (eds.)(2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht/Boston/ London: Kluwer Academic Publishers

Verhagen, K. (2001), *Veranderende arrangementen in het waterbeleid. Een onderzoek naar de relatie tussen beleidsontwikkelingen op verschillende bestuursniveaus aan de Europese kader-richtlijn water en het stroomgebiedcomité voor de Dommel*, Nijmegen: KUN, doctoraalscriptie
Beleidsgerichte Milieukunde

Wallace, Helen (2000), The Policy Process. A Moving Pendulum, in: Wallace, H. and W. Wallace (eds.), *Policy making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 39-64

Wallace, H. and W. Wallace (eds.), *Policy making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press

Bij hoofdstuk 4

Bal, D., H.M. Beijer, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen, P.J. van der Reest (1995) *Handboek Natuurdoeltypen in Nederland*. Wageningen: Informatie en Kenniscentrum Natuurbeheer.

Bruin, D.de., D. Hamhuis, L. van Nieuwenhuijze, W. Overmars, D. Sijmons, F.Vera (1987) *Ooievaar. De Toekomst van het rivierengebied*. Arnhem

Everink, M.E., G.H.M Tromp (1994) *Overleg over de Wadden. Verslag van een evaluatie onderzoek naar de overleg- en coördinatie-structuur voor het Waddengebied in de periode 1987-1993*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Faludi, A. (1997) *Ed. Ruimtelijke planning en ordening in een federale staat: wat gebeurt er bij de burens?* Amsterdam: Duitsland Instituut, Universiteit van Amsterdam.

Geelhoed, L.A. (1991) *Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?* SEW(7/8): 422-435

Gersie, J. (1987) *Geografie voor de wilde dieren: ecologische infrastructuur en natuurbescherming in Nederland*. Geografische Tijdschrift (KNAG). 21(4): 338-353

Heidemij Advies, (1994) *Van kikkers naar knikkers. Evaluatie van het LNV-IPO convenant Natuurbeleidsplan*. Arnhem: Heidemij Advies i.o.v. Ministerie van LNV/Interprovinciaal Overleg

Huitema, D., J.P.P Hinssen (1998) *Ed^Eds. Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*. Enschede: Twente University Press.

- Jong, D.M. de (1999) Tussen natuurontwikkeling en Landschaftspflege. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid. Proefschrift. Nijmegen: K.U.N.
- Ligthart, S.S.H., M.G.G. Neven (2000) Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Naar een procesmethodiek op maat. Tussenrapportage. Wageningen: Alterra
- Marks, G. (1993), Structural policy and multi-level governance in the EC. The state of the European community. The Maastricht Debates and beyond. A. W. Cafruny, G.G. Rosenthal. 2: 391-410. Essex: Lynne Rienner Publishers/Longman
- Ministerie van LNV (1989) Natuurontwikkeling. Een verkennende studie. Den Haag: SDU
- Ministerie van LNV (1990) Natuurbeleidsplan. Den Haag: SDU
- Ministerie van LNV (1995) Ecosystemen in Nederland. Den Haag: SDU
- Ministerie van LNV (1995) Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing. Den Haag: SDU
- Ministerie van LNV (2000) Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Den Haag
- Ministerie van VROM (2001) Derde nota Waddenzee. Deel 1: ontwerp planologische kernbeslissing. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Natuurplanbureau (2001) Natuurbalans 2001. Bilthoven/Wageningen: RIVM/Alterra/Kluwer.
- Peters, B. G., J. Pierre (2001), Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance Policy & Politics 29(2): 131-135
- Ponten, H.e.V.J. (1995) Krijgt Nederland de natuur die het verdient? Milieu en recht. 22(11): 192-196
- Regeringsconferentie, T. (1998) Verklaring van Stade. Trilaterale plan voor de Waddenzee. Wilhelmshaven: Common Wadden Sea Secretariat
- Scharpf, F.W. (1985) Die Politikverflechtungs-Falle: Europäisch Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift: 323-356
- Wissink, B. (2000) Ontworpen en ontstaan: een praktijktheoretische analyse van het debat over het omgevingsbeleid WRR Voorstudies en achtergronden, V108. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ypma, M.E. (1997) De DI-LNV nader bezien. Succes verzekerd? Nijmegen: KUN: scriptie
- Zouwen, M.v.d., J.P.M. van Tatenhove (2001) Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Nijmegen/Amsterdam.

Zwanikken, T. (2001) Ruimte als voorraad? Ruimte voor variëteit! De consequenties van discoursen rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid. Nijmegen.

Bij hoofdstuk 5

Bekke, H. en J. de Vries. 2001. De ontpoldering van de Nederlandse landbouw. Leuven-Apeldoorn: Garant

Buijs, A.E. en C.M. Volker. 1997. Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Wageningen: Staring Centrum (rapport 546)

Castells, M. 1996. The rise of the network society. Oxford (etc): Blackwell

Coleman, J.S. 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge etc: The Belknap Press

Donk, W.B.H.J. van de en F. Hendriks. red. 2001. De derde sector. Bestuurskunde 10 (1)

Duyvendak, W., I. Horstink en B. Zagema. red. 1999. Het Groene Poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek en Vereniging Milieudefensie

Edelenbosch, J. en R. Monnikhof. red. 2001. Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: LEMMA

Filius, P. 1997. Institutioneel draagvlak voor natuur. Wageningen: IBN-rapport 290

Gorter, H.P. 1986. Ruimte voor natuur. 's Graveland: Vereniging Natuurmonumenten

Hajer, M. 2002. A Frame in the Fields. Policy Making and the Reinvention of Policies. In: M.A. Hajer & H. Wagenaar (eds). New Interpretative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society

Harmsen, G. 1992. Natuurbeleving en arbeidersbeweging. De Nederlandse socialistische arbeidersbeweging in haar relatie tot natuur en milieu. Amsterdam: NIVON

Heijden, H.A. van der. 2000. Tussen aanpassing en verzet. Milieubeweging en milieudiscours. Ambo

Kuindersma, W. en T.A. Selnes. 1999. Natuur in de zelfsturende samenleving. Wageningen/Den Haag: IBN en LEI (reeks Operatie Boomhut nr. 4)

Munster, O. van, E.J.T. van den Berg en A. van der Veen. 1996. De toekomst van het middenveld. Den Haag: Delwel

Nas, M., P. Dekker en C. Hemmers. 1997. Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

Neijens, P. en Ph. van Praag jr. red. 1999. De slag om IJburg. Amsterdam: Het Spinhuis

Peters, K., 1999. Invloedsverhoudingen rondom de groene ruimte. In: *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: VU (diss.).

Sociaal-Economische Raad. 2001. Herijken achter de dijken. Den Haag: SER

Volker, C.M. 1999. Boeren in betwist landschap. Wageningen (diss)

Volker, C.M., A.E. Buijs en M. Pleijte. 1998. Vrijwilligerswerk voor natuur en landschap. Eindrapport. Wageningen: Staring Centrum (rapport 625)

Volker, C.M. en R. Kranendonk. 1998. Natuurbeleid als testcase voor bestuurlijke vernieuwing. Openbaar Bestuur 9: 21-25

Windt, H. van der en F. Feddes. 1998. Natuur, stad en land. De EHS als historisch compromis. In: Feddes, F et al. red. Oorden van onthouding. Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland. Rotterdam: NAI Uitgevers

<http://info.omroep.nl/push.html>

Bij hoofdstuk 6

Albeda H.D. en G.M.A. van der Heijden, 2000. *Schuivende doelen, vaste grond. Evaluatie van interactieve beleidsvorming*. Rapportage Stichting Rekenschap.

Bachrach, P., M.S. Baratz, 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*.

Bruijn, H. de, E.F. ten Heuvelhof, 1998. Procesmanagement. In: *Bestuurswetenschappen*. 1998, nr.2: 120-134.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld, 1998. *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, 1999. *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.

Caalders, J., 1999. *Interactieve benaderingen, een typering*. In: J. Lengkeek, Interactieve planvorming: voor innovatie, emancipatie en efficiëntie. Wageningen Universiteit en Research Centrum.

Castells, M., 1996. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers

Dekker, P., 1994. *Civil society: verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Civil society en vrijwilligerswerk I*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., 1999. *Civil society: verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Civil society en vrijwilligerswerk I*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Driessen, P.P.J, P. Glasbergen en J.C. Verdaas, 1997. Interactieve beleidsvorming voor publieke werken. In: *Bestuurswetenschappen*, 1997, no 6: 374-391.

Dubbink, G.W., 1999. *Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*. Utrecht.

Duyvendak, W., I. Horstink en B. Zagema (red.), 1999. *Het groene poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek*. Amsterdam:

- Instituut voor Publiek en Politiek en Vereniging Milieudefensie.
- Easton, D., 1965. *A framework for political analysis*. London.
- Edelenbosch, J. en R. Monnikhof (red.), 2001. *Loklae interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Frissen, P., 1996. *De virtuele staat*.
- Frissen, P. 1999. *De lege staat*.
- Hoogerwerf, A., 1989. *Problemen en beleid*. In: Hoogerwerf, A. (red.) *Overheidsbeleid*.
- Huis in 't Veld, 1999. Poldermodel voor ruimtelijke inrichting, in *DHV Times*, februari 1999, 1:16-17.
- Initiatiefgroep Nederland Natuurlijk, 2001. *Nederland Natuurlijk*.
- Jong, M. de en J. Weggeman, 1999. Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen, in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1999, 80: 25-29.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert, 1993. *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van netwerksturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Korteweg, W., 1998. *Kat in de zak of godsge-schenk?* In: Milieudefensie, juni 1998. Amsterdam.
- Leroy, P. A. de Geest, 1986. *Milieubeweging en milieubeleid*.
- Mierlo, J.G.A. 1988. *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek*.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1993. *Structuurschema Groene Ruimte*.
- Most, H. van der, J.F. M. Koppenjan, P.W.G. Bots, 1998. *Informatief interacteren door interactief informeren. Verkennende studie naar eisen aan informatievoorziening bij interactieve besluitvormingsprocessen*. Aquest: Rijkswaterstaat/ RIZA, TU Delft, WL Delft hydraulics
- Pröpfer, I.M.A.M., D.A. Steenbeek, 2001. De evaluatie van acht StIR-voorbeeldprojecten: het proces(ontwerp) en de lessen. Amsterdam: Partners + Pröpfer.
- Putten, J. van, 1975. *Demokratie in Nederland*.
- Regeer, B., 2001. *Van wet naar net*. Essay dat deel uitmaakt van de campagne 'En dan nu: échte welvaart'. In: *Natuur en Milieu*, 25 ste jaargang nummer 3, 3 maart 2001.
- Rosenthal, U., 1980. *Politiek, de staat en het staatsapparaat*. OratieErasmus Universiteit Rotterdam, Alphen aan den Rijn.
- Rijk, M. de, 1998. *Groene schaamlappen*. In: De Groene Amsterdammer.

Schendelen, M.P.C.M., 1998. Huiswerk als succesfactor van interactieve beleidsvoering. In: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr 4/5: 196-209.

Schendelen, M.P.C.M. van, 2000. De poldermythe in de Europese realiteit. In: *bestuurswetenschappen* 2000, nr 2: 145-152.

Sluis, H. van der, 1998. *Het nieuwe adviesstelsel van start*. In: *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 1.

Susskind, L. en J. Cruikshank, 1987. *Breaking the impasse - Consensual approaches to resolving public disputes*. New York.

Termeer, C.J.A.M., 1993. *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar verandingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. 's-Gravenhage: VUGA.

Visser, P.E., 1989. *Overlegeconomie*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Weggeman, J., M. de Jong, 2000. Het groene poldermodel in perspectief. In: *Beleidswetenschap* 2000/1

Williamson, 1989. *Corporatism in perspective*. 1997, *Veters los!*

Volkskrant, 21/4/2001. *Pronks nota ontmoet steeds breder verzet*.

Volkskrant, 24/6/2001. *Steden: 5,3 miljard voor natuurbehoud*.

www.nederlandnatuurlijk.nl

Bij hoofdstuk 7

Bressers, Hans en Stefan Kuks, Governance patronen als verbreding van een beleidsbegrip, In: *Beleidswetenschap*, 2001/1: pp. 76-103.

Castells, M., *The rise of the networksociety* (The information age, volume 1), Oxford, 1996.

Castells, M., *The power of identity* (The information age, volume 2), Oxford, 1997.

Castells, M., *End of millennium* (The information age, volume 3), Oxford, 1998.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Europese Governance*. Een Witboek, Brussel, 2001.

Dubbink, G.W., *Duurzaamheid als patstelling*. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society, Utrecht, 1999.

Duyvendak, W., I. Horstink en B. Zagema (red.). *Het Groene Poldermodel*. Consensus en conflict in de milieupolitiek. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek en Vereniging Milieudefensie, 1999.

Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries, *Decentraliseren met beleid*, Amsterdam, 1997.

Frissen, P.H.A. en V.J.J.M. Bekkers, Een afwerkplek voor de boomkikker, In: *Openbaar bestuur* 1997/8: pp. 20 - 24.

- Goede, P.J.M., en H.J.M. Goverde en N.J.M. Nelissen, De netwerksamenleving volgens Manuel Castells. Over Manuel Castells, zijn macro-sociologische visie en zijn bestuurskundige relevantie, In: Bestuurswetenschappen 2001, nr. 2: pp. 101 – 135.
- Hoetjes, B.J.S., Het decentraal bestuur en Europa: Theorie, wens en realiteit, In: Bestuurskunde, jaargang 11, maart 2002, nr.2: pp. 79 – 86.
- Huitema, D. en J.P.P. Hinssen (red.), Natuurbeleid bestuurskundig bekeken, Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit, Twente University Press, CSTM/IBN-DLO, Enschede, 1998.
- Kuindersma W en M.G.G. Neven, Decentralisatie van beleid en kennisaspecten. Toegespitst op de rol van kennis bij de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies, In: RMNO, Andere kennis: Andere kennis nodig?, Bijdragen voor de jaarconferentie 2000 van de RMNO, 2000: pp.: 31-39.
- Leroy, Pieter, Jan van Tatenhove en Bas Arts, Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid, In: Beleidswetenschap, 2001/3: pp. 209 – 228.
- Luttik, J., P van Egmond, R. Alkemade, L. van den Berg, P. Berkhout, C. van der Hamsvoort, W. Kuindersma en W. Timmermans, Trends en scenario's voor de Natuurverkenning 2, Planbureaustudies nr 2. Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, Wageningen (in druk).
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, Den Haag, 2000.
- Pestman, Paul en Jan van Tatenhove, Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd, In: Beleidswetenschap, 1998/3: 254 - 272.
- Raad voor het Landelijk Gebied, LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven, Amersfoort, 2000.
- RIVM en Stichting DLO, Natuurbalans 2001, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.
- RIVM en Stichting DLO, Nationale Natuurverkenning 2 2000-2030, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002.
- Tatenhove, Jan van, Bas Arts and Pieter Leroy (eds.), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht /Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- WRR, *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek*; Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1998
- Zouwen, M. van der, en J.P.M. van Tatenhove, Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau vestiging Wageningen, 2002.

nr 1 Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland (juni 2002). M. van der Zouwen en J.P.M. van Tatenhove.

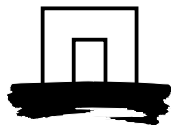
nr 2 Trends en scenario's voor de Natuurverkenning 2 (november 2002). Onder redactie van J. Luttik.

nr 3 Bestuurlijke trends en het natuurbeleid (november 2002). Onder redactie van W. Kuindersma.

nr 4 Trendverkenningen Nederlandse landbouw (november 2002). Onder redactie van C. van der Hamsvoort.

nr 5 Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen (november 2002). J.M. Verschuuren en P.C.E. van Wijmen.

De maatschappij verandert en dus verandert ook het bestuur van Nederland. Besturen is niet meer voorbehouden aan de politiek. Ook maatschappelijke groeperingen en bedrijven willen invloed op het gevoerde beleid hebben. Bovendien verandert de positie van de rijksoverheid: de regio's en de provincies lijken sterker te worden en bovendien groeit de invloed van 'Brussel'. In deze studie behandelen diverse auteurs de vraag wat de gevolgen van de bestuurlijke veranderingen zijn voor het natuurbeleid.



STICHTING DLO

**Planbureaustudies nr. 3, 2002
ISBN 90-807205-3-4
ISSN 1570-7245**