

De Natuurverkenning 2010-2040 in Zuid-Holland

Een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van de Natuurverkenning 2010-2040 in het
natuurbeleid van de provincie Zuid-Holland

Lesley ter Maat



Bachelorthesis planologie

Opleiding geografie, planologie en milieu

Radboud Universiteit Nijmegen

2012

De Natuurverkenning 2010- 2040 in Zuid-Holland

Een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van de Natuurverkenning 2010-2040 in het
natuurbeleid van de provincie Zuid-Holland

Student: Lesley ter Maat (s3012964)

Begeleider: drs. J. Gersie

Bachelorthesis planologie

Opleiding geografie, planologie en milieu

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2012

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘De Natuurverkenning 2010- 2040 in Zuid-Holland’. Dit onderzoek richt zich op de vraag of een landelijk opgesteld document, de Natuurverkenning (NVK), toepasbaar is op het provinciale niveau. Het natuurbeleid is namelijk onder kabinet Rutte I gedecentraliseerd naar het provinciale niveau en er wordt flink bezuinigd. Dit betekent dat de provincies er een omvangrijk takenpakket bij krijgt dat zij met minder geld moeten realiseren. Ondanks de decentralisatie wordt er op rijksniveau echter nog wel nagedacht over verschillende mogelijkheden om het nieuwe natuurbeleid vorm te geven. Het resultaat van daarvan is de Natuurverkenning 2010-2040. Deze is opgesteld door het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) om de samenleving inzicht te geven in de mogelijkheden voor een nieuw natuurbeleid. Hiervoor heeft het PBL vier mogelijke kijkrichtingen opgesteld. Deze kijkrichtingen bieden verschillende visies op de Nederlandse natuur in de toekomst. Deze visies staan in dit onderzoek centraal.

In de eerste instantie was het niet de bedoeling om dusdanig diep op de Natuurverkenning 2010-2040 in te gaan. Het oorspronkelijke idee was om de verschillen tussen het vroegere en huidige natuurbeleid te onderzoeken. Dit was echter veel te breed en een onbegonnen werk. Langzamerhand kwam de Natuurverkenning 2010-2040 in beeld. De vraag was echter, wat kun je hier nou precies mee? Het document was immers bekend, maar de toepassingsmogelijkheden ervan echter niet. Vandaar dat het onderzoek geworden is, zoals het nu is. Makkelijk was het zeer zeker niet want zowel het gewijzigde natuurbeleid als de Natuurverkenning zijn van zeer recente datum en nog nauwelijks wetenschappelijk onderzocht. Het theoretisch kader, de methodische aanpak, data-verzameling en analyse, moesten nagenoeg vanaf de grond worden ontwikkeld. Gelukkig heb ik hierbij veel hulp gehad van mijn begeleider en ook van de mensen die ik geïnterviewd heb. Het resultaat van het harde werken, ligt voor u. Ik wens u veel leesplezier.

Lesley ter Maat

Nijmegen, juni 2012

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Doelstelling en maatschappelijke relevantie	3
1.2	Theoretisch perspectief en wetenschappelijke relevantie	3
1.3	Vraagstelling en onderzoeksmodel	4
1.5	Werkwijze	6
1.6	Opbouw van het onderzoeksverslag	6
2	Theoretisch kader	7
2.1	Beleidsarrangementenbenadering	7
2.1.1	Actoren en coalities	8
2.1.2	Hulpbronnen	8
2.1.3	Spelregels	8
2.1.4	Discours (en)	8
2.1.5	De BAB in dit onderzoek	9
2.2	Congruentie	9
2.2.1	Congruentie in dit onderzoek	10
2.3	Conceptueel model	10
2.4	Operationalisatie: een eerste stap	10
2.4.1	Beleidsarrangement	10
2.4.2	Congruentie	12
2.5	Besluit	12
3	Methodologie	15
3.1	Onderzoeksstrategie	15
3.2	Case selectie	15
3.3	Operationalisatie	16
3.3.1	Beleidsarrangement	16
3.3.2	Congruentie	16
3.4	Dataverzameling	16
3.4.1	Opname Groenagenda	19
3.5	Data-analyse	19
3.5.1	Beschrijvingsmatrices	20

3.5.2 Assenkruisen.....	20
3.5.3 Scorekaart.....	20
3.6 Besluit	20
4 Beleidsarrangementen in de Natuurverkenning 2010-2040.....	23
4.1 Analyse kijkrichtingen.....	23
4.1.1 Actoren en coalities.....	23
4.1.2 Hulpbronnen.....	24
4.1.3 Spelregels	26
4.1.4 Discours (en).....	32
4.1.5 Natuurareaal & toepassingsgevolgen.....	33
4.2 Uitvoerbare kijkrichtingen en succesvolle arrangementen	33
4.3 Besluit	36
5 Natuurbeleid Zuid- Holland	38
5.1 De positie van de provincie	38
5.1.1 Provinciale speerpunten.....	39
5.2 Analyse dimensies BAB.....	39
5.2.1 Actoren en coalities.....	42
5.2.2. Hulpbronnen	44
5.2.3 Spelregels	47
5.2.4 Discours (en).....	47
5.2.5 Natuurareaal & toepassingsgevolgen.....	51
5.2.6 Zuid-Hollands beleidsarrangement	53
5.3 Congruentie	53
5.3.1 Congruentie hoofdopgaven.....	53
5.3.2 Congruentie BAB	56
5.4 Betekenis congruentie voor vernieuwd provinciaal natuurbeleid	56
5.4.1 Een vernieuwd Zuid-Hollands natuurbeleid	58
5.4.2 Perspectief voor andere provincies.....	59
5.5 Besluit	59
6 Conclusies, aanbevelingen en reflectie	61
6.1 Conclusies.....	61
6.2 Aanbevelingen	63
6.3 Reflectie.....	63
Bijlage I: overzicht financieringsmogelijkheden	67

Bijlage II: Lijst geïnterviewde personen.....	68
Bijlage III: Interviewguide	69
Bijlage IV: Vragenlijst.....	71

Samenvatting

Het natuurbeleid is de laatste jaren aan een flinke verandering onderhevig. Door een steeds verder gaande decentralisatie is het natuurbeleid onder het huidige kabinet en voorgaande kabinet Balkenende IV sterk hervormd. Het huidige kabinet Rutte heeft vanwege de benodigde bezuinigingen ervoor gekozen om het natuurbeleid nog rigoureuzer te hervormen. Een groot deel van het natuurbeleid wordt onder dit kabinet overgedragen aan de provincies. De provincies krijgen er dus een omvangrijk takenpakket bij. Zij moeten hierbij echter rekening houden met een fikse bezuiniging. Kortom, er moet meer gedaan worden met minder geld. Hoe de provincies dit gaan doen is tot nu toe nog niet duidelijk. Om de provincies niet geheel in het ongewisse te laten heeft het Rijk opdracht gegeven tot het opstellen van een nieuwe Natuurverkenning. Deze is in 2012 door het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) uitgebracht. In deze Natuurverkenning presenteert het PBL vier kijkrichtingen, namelijk vitale, beleefbare, functionele en inpasbare natuur. Deze kijkrichtingen moeten ondermeer de provincies helpen bij het opdoen van ideeën voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. De vraag is echter of de landelijke Natuurverkenning 2010-2040 wel bruikbaar is op provinciaal niveau. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Welke perspectieven bieden de vier kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040, gezien vanuit het perspectief van de congruentie van de beleidsarrangementen, voor de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid voor de provincie Zuid-Holland?

Om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van een case study. Zoals te zien is in de hoofdvraag is er in dit onderzoek voor de provincie Zuid-Holland als test case gekozen. Dit vanwege het feit dat de provincie de economische motor van het land is en veel grond dus gebruikt wordt voor economische doeleinden. Dit maakt het een uitdaging om juist voor deze provincie een vernieuwd natuurbeleid op te stellen.

Om de mogelijkheden voor een vernieuwd natuurbeleid te onderzoeken is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering (BAB) en het concept congruentie. De BAB wordt in dit onderzoek gebruikt om de vier natuurbeleidsarrangementen (de vier kijkrichtingen) en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement te analyseren. Een beleidsarrangement, zowel dat van Zuid-Holland als de vier kijkrichtingen, bestaat uit vier dimensies namelijk actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Deze zijn allen in dit onderzoek onderzocht. Daarnaast is er een tweetal onderzoeksvariabelen toegevoegd. Deze variabelen waren niet onder te brengen in de BAB-dimensies en zijn daarom afzonderlijk opgenomen. Het betreft de variabelen natuurareaal en toepassingsgevolgen. De uitkomst van de analyse van de BAB-dimensies en de toegevoegde onderzoeksvariabelen vormt de basis voor het vergelijken van de congruentie tussen beide beleidsarrangementen. Aan de hand van de congruentie kan de passendheid van de natuurbeleidsarrangementen (NBA) op het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA) worden gemeten. Hierbij geldt, hoe meer congruent des te beter de dimensies op elkaar passen. De dimensies uit de NBA die het best passen op het ZHBA, zullen uiteindelijk gebruikt worden om aanbevelingen te doen voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid.

Om de beleidsarrangementen (BA) en de congruentie te kunnen analyseren, is gebruik gemaakt van beschrijvingsmatrices, assenkruisen en scorekaarten. Uit de analyse bleek dat er vier NBA waren namelijk vitale, beleefbare, functionele en inpasbare natuur. Het ZHBA bleek te bestaan uit twee delen. Het eerste deel wordt gevormd door de provinciale hoofdopgaven en het tweede

deel door de voor Zuid-Holland ingevulde BAB-dimensies.

Om de NBA te kunnen vergelijken met het Zuid-Hollandse beleidsarrangement, is er gekeken naar de mate van congruentie tussen de BA. Hierbij viel op dat de NBA lang niet altijd aansloten op de Zuid-Hollandse situatie. Er werd namelijk niet voldoende congruentie gevonden tussen het tweede deel van het ZHBA en de NBA. Tussen het eerste deel van het ZHBA en de NBA werd daarentegen wel voldoende congruentie gevonden. Dus is aan de hand van de mate van congruentie tussen het eerste deel van het ZHBA en de NBA een aantal aanbevelingen gedaan.

Kijkend naar de mate van congruentie tussen het eerste deel van het ZHBA en de NBA zou het voor de provincie het best zijn om een combinatie van beleefbare en functionele natuur te gebruiken voor de invulling van een vernieuwd natuurbeleid. In deze combinatie zal de beleefbare natuur centraal staan en waar nodig aangevuld kunnen worden met onderdelen uit de kijkrichting functionele natuur. De uitkomst van deze combinatie voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid wordt bevestigd in het essay van Opdam en Steingröver (n.d.) dat als uitgangspunt heeft gediend voor de nieuwe Groenagenda van de provincie Zuid-Holland. Kort samenvattend wordt hierin behandeld wat de bezuinigingen en decentralisatie betekenen voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan voor een mogelijke koers. In deze aanbevelingen zijn tussen de regels door al delen van de uitgangspunten van de kijkrichtingen terug te vinden, terwijl deze nog niet gepubliceerd waren ten tijde van het essay. Daarnaast sloot de aanbeveling goed aan bij de provinciale voorkeuren. Hieruit blijkt dat de kijkrichtingen wel degelijk perspectief kunnen bieden bij het opstellen van een vernieuwd natuurbeleid. Dit is niet erg verwonderlijk aangezien de ideeën van de Natuurverkenning 2010-2040 al langer rondzingen in de provinciale kringen (Kooijman, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012).

Voor de provincie Zuid-Holland is de NVK wellicht iets te laat gekomen. Zij waren namelijk al bezig met het opstellen van een nieuw beleid voordat de NVK door het PBL uitgebracht werd. Voor de overige provincies kunnen de kijkrichtingen wel degelijk betekenisvol zijn, indien zij nog zoekende zijn. De kijkrichtingen kunnen gebruikt worden om na te denken over wat ze willen met de natuur in hun provincie. Het biedt namelijk een ruime inspiratie en vele handvatten voor de opstelling van een vernieuwd natuurbeleid. Een opmerking hierbij is dat men zich niet geneigd moet voelen om één kijkrichting te kiezen maar moet kijken naar een combinatie van de goede elementen uit verschillende kijkrichtingen.

1 Inleiding

Het natuurbeleid is de laatste jaren aan een flinke verandering onderhevig. Door steeds verder gaande decentralisatie is het natuurbeleid onder het huidige kabinet en voorgaande kabinet Balkenende IV sterk hervormd. Het startsein van deze hervormingen is gegeven onder het kabinet Balkenende IV met de invoering van de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) en de daarmee samenhangende ILG- budget (Budget Inrichting Landelijk Gebied). Met de invoering van deze twee concepten werden de budgetten van natuur met budgetten van andere beleidsterreinen zoals landschap, grondgebonden landbouw en recreatie, geïntegreerd (Kamphorst & Selnes, 2007). Een ander effect van de nieuwe wetgeving was dat de provincie meer regie kreeg over het natuurbeleid, maar het Rijk bleef nog duidelijk aanwezig doordat zij onder andere nog de nieuwe natuurdoelen en de verdeling ervan vast stelde (Kuindersma et al, 2007). Ondanks de invoering van de nieuwe wet en het daarbij horende nieuwe ILG concept werd geconstateerd dat met een voortzetting van het tot dan toe gevoerde beleid de afgesproken doelen voor biodiversiteit niet gehaald kunnen worden (Bredenoord et al, 2011). Het huidige kabinet Rutte heeft mede om deze reden en vanwege de benodigde bezuinigingen ervoor gekozen om het natuurbeleid nog rigouzeuzer te hervormen. Kenmerkend voor deze hervormingen is de nog verdergaande decentralisatie in het natuurbeleid. Deze verandering is duidelijk terug te vinden in het nieuwe natuurbeleid dat onder het kabinet Rutte I uitgevoerd zal worden. Een groot deel van het natuurbeleid zal onder dit kabinet overgedragen worden aan de provincies . Het Rijk zal zich enkel nog bezighouden met het stellen van kaders op grond van de internationale en Europese verplichtingen voor de natuurkwaliteit van gebieden en met strategische nationale ruimtelijke planning (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al, 2011).

De sterke decentralisatie is echter niet het enige dat het beleid van het huidige kabinet kenmerkt. De natuuruitgaven zullen onder dit kabinet dalen van 803 miljoen euro naar 226 miljoen euro (Stichting Groene Hart, 2011, p. 7). Voor het natuurbeleid een ongekennde bezuiniging. De provincies die de regie over het natuurbeleid in handen krijgen zullen dit ongetwijfeld gaan merken. Zo ook de provincie Zuid-Holland. Volgens het nieuwe natuurakkoord zal de provincie 70 miljoen moeten bezuinigen op het natuurbeleid (Omroep West, 2011). Dit heeft tot gevolg dat de provincie genooddaakt is om diep te snijden in de natuurontwikkeling. Men moet echter wel blijven voldoen aan de internationaal gestelde natuurdoelen. Hoe de provincie dit in moet vullen is verre van duidelijk.

Ondanks de decentralisatie wordt er op Rijksniveau nog wel nagedacht over verschillende mogelijkheden om het nieuwe natuurbeleid vorm te geven. In 2012 is namelijk de nieuwe Natuurverkenning uitgebracht. Deze is opgesteld door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en dient als ‘inspiratiebron voor het kabinet en de Tweede Kamer voor het op de lange termijn gerichte natuur- en landschapsbeleid’ (Sijtsma et al, 2011, p. 29). Volgens Dammers et al (2012) zullen er namelijk keuzes gemaakt moeten worden en het PBL wil deze keuze progressief ondersteunen door het aandragen van bouwstenen voor een nieuw beleid. Daarvoor is het volgens het PBL van belang dat de drijfveren achter het natuur- en landschapbeleid bloot te leggen. ‘De mens is verantwoordelijk voor behoud en waar nodig herstel van biodiversiteit’ is een voorbeeld van een dergelijke drijfveer (Dammers et al, 2012, p. 13). De opgestelde drijfveren zijn vervolgens vertaald in vier uitdagingen, bijvoorbeeld ‘het behouden, herstellen en ontwikkelen van de internationaal karakteristieke biodiversiteit’ (Dammers et al, 2012, p. 13). Tot slot heeft het PBL vier kijkrichtingen opgesteld die ieder een mogelijke aanpak presenteren om de uitdagingen aan te gaan.

Dit is een geheel nieuwe aanpak. Van oudsher werd er in de Natuurverkenning enkel aangegeven in hoeverre de gestelde beleidsdoelen bereikt werden en met welke middelen en maatregelen de doelen, mocht het niet het geval zijn, alsnog binnen handbereik konden komen (Dagevos et al, 2004). De voorgaande Natuurverkenningen dienden dus voornamelijk ter ondersteuning en toetsing. Ze boden inzicht in de mogelijke effecten van ingezet beleid en toetsten deze aan de gestelde beleidsdoelen (Dagevos et al, 2004). De insteek van de nieuwste Natuurverkenning is beduidend anders. Zij biedt inzicht in de landelijke natuuropgave en draagt hiervoor vier oplossingsrichtingen, door het PBL kijkrichtingen genoemd, aan. De vier kijkrichtingen die de Natuurverkenning 2010-2040 aandraagt betreffen: vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur (Dammers et al, 2012).

Het uitgangspunt bij vitale natuur is dat de natuur alle ruimte krijgt. Men richt zich volledig op het behoud, herstel en de ontwikkeling van de biodiversiteit. Om dit te bewerkstelligen tracht men de natuurlijke dynamische processen te herstellen. 'Voorbeelden van dergelijke processen zijn overstroming, verstuing, getijde en het proces van afkalving en aanslibbing aan de kust en in rivieren en beken' (Dammers et al, 2012, p. 14). De tweede kijkrichting is de kijkrichting beleefbare natuur waar het accent ligt op natuur die volop toegankelijk is voor recreatie. Dit accent leidt tot een optimaal recreatief gebruik van de aanwezige natuur en zorgt ervoor dat de natuur voor een breed publiek bereikbaar, toegankelijk en beleefbaar gemaakt wordt. De derde te onderscheiden kijkrichting is de kijkrichting functionele natuur, waarbij het uitgangspunt is dat de ecosysteemdiensten die de natuur biedt, duurzaam door de mens gebruikt worden (Van Oostenbrugge, 2011). Deze diensten zijn te onderscheiden in productiediensten (bijvoorbeeld het aanwezige zoete water), regulerende diensten (bijvoorbeeld bestuiving), culturele diensten (bijvoorbeeld recreatie) en ondersteunende diensten (bijvoorbeeld de bodemvorming). De vierde en laatste kijkrichting is de kijkrichting inpasbare natuur. In deze kijkrichting wordt er grof geld verdiend aan de natuur. Hierbij gaat men er vanuit dat 'de natuur wel tegen een stootje kan en dat het geen kwaad kan om de natuur te gebruiken' (Dirkx, 2011, p. 8). 'Woningen, bedrijven, wegen en windmolens worden gebouwd waar dat economisch het meest gunstig is, ongeacht de aanwezige natuurwaarden' (Dammers et al, 2012, p. 19).

De vier bovengenoemde kijkrichtingen zijn door het PBL uiteindelijk uitgewerkt tot vier zogenoemde beleidsscenario's. Dit zijn streefbeelden op het gebied van natuur en landschap gecombineerd met beleidsstrategieën om deze te bereiken. Uit de vier beleidsscenario's blijkt dat er zeer uiteenlopende 'oplossingen' mogelijk zijn. Uit de beleidsscenario's blijkt echter niet welke consequenties het nastreven van een bepaald scenario heeft voor een afzonderlijke provincie. Aangezien het natuurbeleid gedecentraliseerd is naar het provinciale niveau, zou het voor de hand liggen dat de Natuurverkenning ook op dit niveau toegepast kan worden. De Natuurverkenning 2010-2040 is immers gemaakt ter ondersteuning van strategisch overheidsbeleid (Dagevos et al, 2004). Het is daarom interessant om te bekijken of en hoe deze nationale Natuurverkenning door zou kunnen werken in een afzonderlijke provincie en in hoeverre deze kijkrichtingen daar bij kunnen dragen aan een vernieuwd natuurbeleid, aangezien hier tot dusver weinig over bekend is. Door dit te onderzoeken zou er een passende strategie voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid geformuleerd kunnen worden. Het 'passen' zou in dit geval kunnen betekenen dat men rekening houdt met zowel het oude natuurbeleid als de huidige natuurkwaliteit en sociaal- maatschappelijke situatie en de mogelijkheden en beperkingen die de huidige decentralisatie en bezuinigingen met zich mee brengt.

1.1 Doelstelling en maatschappelijke relevantie

Ondanks de vaststelling van een landelijke Natuurverkenning zit de provincie nu spreekwoordelijk met de handen in het haar over hoe nu verder. Men heeft nog geen concreet idee over hoe men het natuurbeleid moet gaan invullen. Door de bezuinigingen op rijksniveau zullen ook de provincies de broekriem aan zullen moeten halen. Echter door de decentralisatie van het natuurbeleid krijgt zij een omvangrijker takenpakket. De provincie zal dus meer moeten doen met minder geld. Hoe zij dit aan moeten pakken, is voor vrijwel alle provincies nog onduidelijk. Door het uitwerken van de Natuurverkenning op provinciaal niveau hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan de provinciale zoektocht naar een vernieuwd natuurbeleid.

Zoals in de paragraaf 1.2 al naar voren werd gehaald, zal dit onderzoek zich richten op de toepasbaarheid van de Natuurverkenning 2010-2040 op het provinciale natuurbeleid in Zuid-Holland. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan een vernieuwd provinciaal natuurbeleid door het analyseren van de mogelijke betekenis van de Natuurverkenning 2010-2040 voor de provincie Zuid-Holland

Deze doelstelling behoeft enige toelichting. Er zijn namelijk twee onderdelen van de doelstelling die enige uitleg behoeven, namelijk ‘vernieuwd’ en ‘het analyseren van de mogelijke betekenis’.

Onder het vernieuwd provinciale natuurbeleid wordt in dit onderzoek het provinciale natuurbeleid onder de nieuwe bezuinigingen en decentralisatieomstandigheden verstaan. Er zal daarbij ook rekening gehouden worden met de beoogde nieuwe koers van de provincie. De andere aspecten zullen eveneens belicht worden. De toepasbaarheid van de Natuurverkenning 2010-2040 zal ‘getoetst’ worden met behulp van de beleidsarrangementenbenadering (BAB) en het concept congruentie (zie paragraaf 1.2 en hoofdstuk 2).

Onder het analyseren van de betekenis zal de bijdrage die de kijkrichtingen kunnen leveren aan een vernieuwd provinciaal natuurbeleid worden verstaan. Door de uitgangspunten van alle kijkrichtingen te analyseren en deze over het Zuid- Hollandse beleid te leggen zal worden gekeken in welke mate en hoe de kijkrichtingen toe te passen zijn op het provinciale beleid. Anders gezegd zal worden gekeken welke betekenis de kijkrichtingen kunnen hebben bij de opstelling van een vernieuwd provinciaal beleid.

1.2 Theoretisch perspectief en wetenschappelijke relevantie

Zoals eerder gezegd is de Natuurverkenning vastgesteld op rijksniveau, terwijl het beleid uitgevoerd wordt op provinciaal niveau. Het is daarom opmerkelijk te noemen dat nu het natuurbeleid gedecentraliseerd wordt er enkel een Natuurverkenning op macroniveau beschikbaar is. De vraag die dan onmiddellijk opkomt is of het mogelijk is om de Natuurverkenning door te vertalen naar provinciaal niveau. Tot nu toe is hier weinig tot niets over bekend doordat de decentralisatie recentelijk is ingevuld en het nog een aantal jaar duurt voordat er evaluatiedocumenten beschikbaar komen. Er dus nog weinig kennis over de toepassing van de Natuurverkenning op een lager niveau, in dit geval de provincie. De onduidelijkheid over de aanpak en het gebrek aan informatie over de doorvertaling van de Natuurverkenning, maken het erg interessant om deze case te onderzoeken. De case is namelijk zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant, doordat in dit onderzoek getracht wordt de op het rijksniveau vastgestelde Natuurverkenning en het provinciale natuurbeleid

onder één noemer te brengen. Dit is tot dusver nog niet gebeurd. Daarnaast kan op deze manier ook getoetst worden of de beleidsarrangementenbenadering en het begrip congruentie toe te passen zijn op een dergelijke case. Deze begrippen zullen onderstaand verder uitgelegd worden. De Natuurverkenning 2010-2040 is namelijk een toekomstverkenning en is gebaseerd op scenario-onderzoek. Er is tot dusver niets bekend over de toepassing van de BAB of het begrip congruentie op een toekomstverkenning. Met dit onderzoek zal getracht worden hier eveneens een antwoord op te vinden.

Echter voordat op het onderzoek zelf ingegaan kan worden, is het noodzakelijk om eerst de analysemethoden nader toe te lichten. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering (BAB) en het concept congruentie, omdat deze methoden zeer geschikt zijn voor het onder één noemer brengen van beleidsinformatie uit beleidsdocumenten en het vergelijken ervan. Er zijn echter ook andere methoden waarmee dit mogelijk is. Een mogelijkheid is het gebruik van beleidsscenario's. Beleidsscenario's richten zich op 'de 'toekomstpaden' en op de verschillende manieren waarop de beleidsdoelen gehaald kunnen worden' (Oosterveld, 1999, p. 16). 'Zij nemen hierbij met name manipuleerbare variabelen in beschouwing' (Oosterveld, 1999, p. 16). In dit onderzoek is echter moeilijk aan te geven wat de manipuleerbare variabelen zijn en hoe deze zich zullen ontwikkelen. De onzekerheid is groot. Daarom is er in dit onderzoek geen gebruik gemaakt van de beleidsscenario's. Een andere mogelijkheid was het gebruik van de beleidscyclus. Deze is echter gericht op het besluitvormingsproces. Aangezien hier in dit onderzoek geen aandacht aan wordt besteed, viel de beleidscyclus eveneens af.

In dit onderzoek is dus, zoals eerder aangegeven, gebruik gemaakt van de BAB en het begrip congruentie. De BAB gebruikt vier dimensies om de beleidsinformatie te analyseren. Deze betreffen: actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Deze dimensies zullen in deze paragraaf kort uitgelegd worden. De volledige uitwerking van de dimensies is te vinden in hoofdstuk 2. De eerste dimensie betreft actoren en coalities. Actoren zijn individuen of organisaties die betrokken zijn bij de invulling van het provinciale beleid of de vier kijkrichtingen. Zij kunnen zich organiseren in coalities. De tweede dimensie, hulpbronnen, bestaat uit onder andere de formele beslissingsmacht, de financiële middelen of toegang tot de media en de kennis en expertise' (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 200). De spelregels zullen hier gedefinieerd worden als 'de formele en informele regels die het gedrag van actoren en hun interactie reguleren' (Meijerink & van Tatenhove, 2007, p. 200). Een discours tot slot omvat een verzameling van ideeën en concepten die ten grondslag ligt aan het handelen van de actoren en coalities.

In dit onderzoek zullen twee soorten beleidsarrangementen worden onderzocht. De beleidsarrangementen van de vier kijkrichtingen die in het vervolg 'natuurbeleidsarrangementen' genoemd zullen worden en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA). Om de natuurbeleidsarrangementen en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement te kunnen vergelijken, wordt gekeken naar de congruentie tussen beide. Indien de congruentie bij een dimensie tussen beide hoog of erg hoog is, betekent dit dat natuurbeleidsarrangement goed past op het ZHBA en dus meegenomen kan worden in de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Hoe dit precies in zijn werk gaat is nader uiteengelegd en uitgewerkt in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 en in het methodologische hoofdstuk 3.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksmodel

Om te kunnen voldoen aan de gestelde doelstelling zal in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal staan:

Welke perspectieven bieden de vier kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040, gezien vanuit het perspectief van de congruentie van de beleidsarrangementen, voor de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid voor de provincie Zuid-Holland?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, zijn er enkele deelvragen opgesteld. Deze betreffen:

1. In welke vier natuurbeleidsarrangementen (NBA) kunnen de vier kijkrichtingen van de Natuurverkenning 2010-2040 worden vertaald?

Aan de hand van deze deelvraag zal getracht worden inzicht te krijgen in de beleidsarrangementen van de vier kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040 afzonderlijk.

2. In welk beleidsarrangement kan het Zuid-Hollandse huidige en geplande beleid worden vertaald?

Aan de hand van deze deelvraag zal getracht worden inzicht te krijgen in het beleidsarrangement van de provincie Zuid-Holland.

3. In hoeverre is er sprake van congruentie tussen de NBA van de Natuurverkenning en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA)?

Middels deze vraag zal inzicht verkregen worden in de mate van congruentie (passendheid) tussen de beleidsarrangementen.

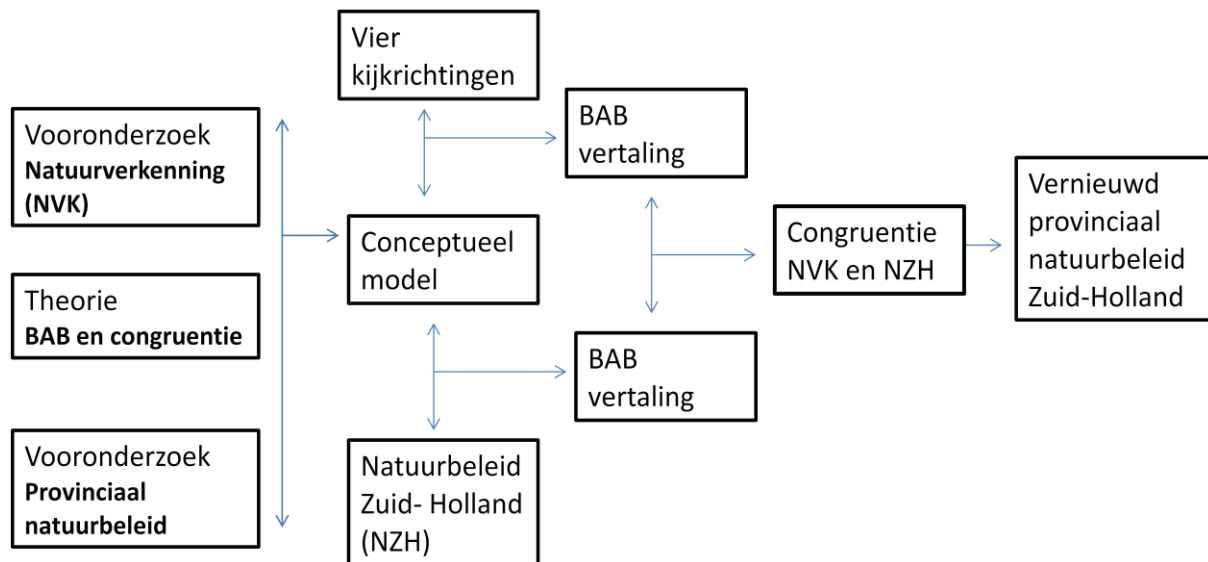
4. Welke aanbevelingen voor een toekomstig natuurbeleid van Zuid-Holland kunnen uit de mate van congruentie tussen de NBA en het ZHBA worden afgeleid?

Doormiddel van deze deelvraag wordt getracht aanbevelingen te doen voor een toekomstig natuurbeleid met behulp van het begrip congruentie.

5. In hoeverre biedt het verkregen inzicht voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid perspectief voor de andere provincies?

Tot slot kan met de laatste deelvraag inzicht verkregen worden over de toepasbaarheid van de Natuurverkenning in het algemeen op provinciaal niveau.

In figuur 1 (p. 5) zijn de bovenstaande vragen verwerkt in een onderzoeksmodel. Kort samenvattend zal er gekeken worden naar de BAB dimensies van de NBA en het ZHBA en de mate van congruentie tussen de NBA en het ZHBA. Indien duidelijk is in welke mate er congruentie bestaat tussen de NBA en het ZHBA kan de mate van congruentie gebruikt worden om aan te geven hoe de NBA passen in een vernieuwd natuurbeleid. Het uitgangspunt hierbij is dat de NBA opgenomen worden indien zij een hoge of erg hoge congruentie met het ZHBA vertonen.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

1.5 Werkwijze

De strategie die in dit onderzoek gebruikt is, is die van de case study. Er is namelijk sprake van één empirisch onderzoeksobject dat met een nieuwe theorie en aanpak exploratief maar toch diepgaand onderzocht wordt. Meer uitleg over de case study is te vinden in paragraaf 3.1. Zoals wellicht al duidelijk is geworden, is er in dit onderzoek gekozen voor de case Zuid-Holland. Een reden voor deze keuze is het feit dat deze provincie de enige provincie is die aanvullende voorwaarden stelt aan het nieuwe natuurbeleid van kabinet Rutte I, mede omdat men zelf al een nieuwe weg is ingeslagen. De volledige verantwoording is terug te vinden in paragraaf 3.2.

Belangrijke schriftelijke databronnen voor dit onderzoek zijn de Natuurverkenning 2010-2040 en de Structuurvisie 2010. Eind april is er echter een nieuw document beschikbaar gekomen, namelijk de Groenagenda 2012 van de provincie Zuid-Holland. Deze is deels meegenomen in het onderzoek. Daarnaast is er gebruik gemaakt van uit interviews verworven data. Meer informatie hierover is te vinden in paragraaf 3.4. De data die verworven zijn, zijn vervolgens geanalyseerd. Dit is gedaan met behulp van beschrijvingsmatrices en assenkruisen. Nadere uitleg en uitwerking van het uiterlijk en het gebruik van deze beschrijvingsmatrices en assenkruisen is te vinden in paragraaf 3.5.

1.6 Opbouw van het onderzoeksverslag

Na het inleidende hoofdstuk 1 zal in hoofdstuk 2 het theoretisch kader van het onderzoek worden beschreven. Hierin worden de BAB en het begrip congruentie uitgewerkt tot een toegesneden conceptueel model. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologie beschreven. In dit hoofdstuk zullen de caseselectie, operationalisatie, dataverzameling en data-analyse nader uitgelegd en uitgewerkt worden. Deze onderdelen tezamen vormen de basis voor de uitwerking van de gegevens in hoofdstuk 4 en 5. Allereerst worden in hoofdstuk 4 worden de NBA uit de Natuurverkenning 2010-2040 geanalyseerd en wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Daarop volgend wordt in hoofdstuk 5 het beleidsarrangement van de provincie Zuid-Holland geanalyseerd en samengebracht met de bevindingen uit hoofdstuk 4, waardoor er gekeken kan worden naar de mate van congruentie die bestaat tussen de beleidsarrangementen. Aan de hand van deze uitkomsten worden de deelvragen 2, 3 en 4 beantwoord. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 aandacht de conclusie, de aanbevelingen en de reflectie van het onderzoek uitgewerkt, zodat deelvraag 5 en de hoofdvraag beantwoord kunnen worden.

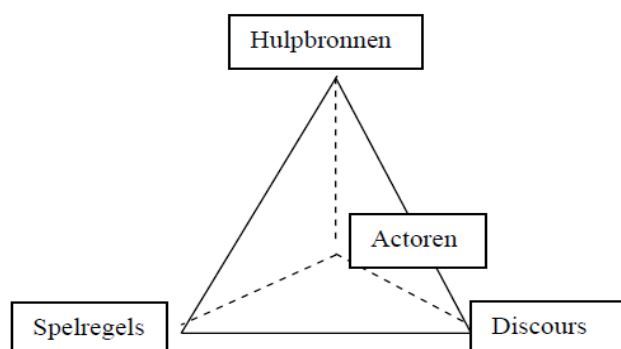
2 Theoretisch kader

Zoals in het vorige hoofdstuk al naar voren kwam, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering (BAB) en het begrip congruentie. Beide zullen gebruikt worden om de toepasbaarheid van de Natuurverkenning 2010-2040 op het provinciale beleid te meten, met als einddoel het opstellen van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid aan de hand van deze toepassing. In dit hoofdstuk zullen de theoretische fundamenteen gelegd worden die nodig zijn bij de analyse. Eerst zal in paragraaf 2.1 de BAB nader uitgelegd en uitgewerkt worden. Deze bestaat uit vier dimensies, namelijk actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. De vier dimensies zijn in paragraaf 2.1.1 tot en met paragraaf 2.1.4 afzonderlijk uitgewerkt. In paragraaf 2.1.5 is vervolgens aangegeven hoe en waarvoor de dimensies gebruikt worden in dit onderzoek. De beleidsarrangementen zijn als eerst uitgewerkt omdat deze de basis vormen voor het vergelijken van de congruentie. Het concept congruentie is vervolgens in paragraaf 2.2 nader uitgewerkt. In deze paragraaf zijn de verschillende vormen van congruentie behandeld. In paragraaf 2.2.1 is te vinden welke vorm van congruentie in dit onderzoek is toegepast en wat de redenen hiervoor zijn. Tot slot zijn in paragraaf zowel de BAB als het concept congruentie samengevoegd in een conceptueel model. In het conceptueel model is weergegeven hoe de begrippen samenhangen en elkaar aanvullen.

2.1 Beleidsarrangementenbenadering

De beleidsarrangementenbenadering (BAB) is opgesteld door van Arts, Leroy en van Tatenhove (2001). De benadering richt zich op het begrijpen van de stabiliteit en verandering van de beleidsarrangementen (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Het begrip beleidsarrangement wordt gedefinieerd als 'een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein' (Boonstra, 2004, p. 16). De term beleidsdomein verwijst in dit geval naar alle beleidspraktijken rond het natuurbeleid. Het begrip beleidsarrangement kan onderverdeeld worden in vier dimensies, respectievelijk 'actoren en hun coalities', 'hulpbronnen', 'spelregels' en 'discoursen' (Arts et al, 2001). Deze vier dimensies zullen in de volgende vier subparagrafen nader toegelicht worden. Alvorens de dimensies afzonderlijk te behandelen, dient vermeld te worden dat de vier dimensies onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ze beïnvloeden elkaar voortdurend (Crabbé & Leroy, 2004). Een verandering op één van de dimensies leidt daarom veelal tot een verandering op een andere dimensie. Dit is terug te zien in figuur 2.

Naast de samenhang onderstreept de BAB de principiële gelijkwaardigheid tussen de vier dimensies (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Concreet betekent dit dat men vanuit iedere hoek kan starten met analyseren.



Figuur 2 De tetraëder als symbool voor de samenhang tussen de dimensies van een beleidsarrangement (Arts et al, 2001, p. 218)

2.1.1 Actoren en coalities

De eerste dimensie van een beleidsarrangement betreft zoals eerder aangegeven de actoren, hun coalities en daarop aanvullend hun tegenstellingen (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Actoren kunnen omschreven worden als individuen of organisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid. Actoren hebben hierbij de mogelijkheid om samen te werken en daarbij coalities te sluiten of om zich te verzetten tegen de gevormde coalities en oppositie te voeren (Crabbé & Leroy, 2004). De coalities die ontstaan zijn vaak afhankelijk van de structurele, maatschappelijke en politieke omstandigheden die in een periode overheersen. 'De wijze waarop de actoren hun rol invullen, kan verschillen naargelang de hulpmiddelen die ze inzetten, hun opvattingen over de beleidstoestand en de spelregels die hun gedrag beïnvloeden' (Crabbé & Leroy, 2004, p. 13).

2.1.2 Hulpbronnen

De verdeling van de hulpbronnen vormt de tweede dimensie die in de BAB centraal staat. Hulpbronnen kunnen gedefinieerd worden als 'de middelen die actoren, als ze erover beschikken, kunnen inzetten om invloed uit te oefenen' bijvoorbeeld op 'financiële middelen, personeel, formele bevoegdheden, communicatieve vaardigheden, kennis en ervaring' (Crabbé & Leroy, 2004, p. 13). Daarnaast kunnen hulpbronnen behulpzaam zijn bij het uitoefenen van macht. Macht wordt in dit onderzoek gezien als 'het min of meer permanente vermogen van een actor om in te grijpen in besluitvormingsprocessen en uitkomsten' (Boonstra, 2004, p. 21). De uitoefening van macht en invloed middels hulpbronnen is echter niet onbeperkt. De verdeling van de hulpbronnen over de betrokken actoren is namelijk tijdelijk en kan dus ten alle tijden veranderen. Daar komt bij dat macht en invloed middels hulpbronnen beïnvloed wordt door de op dat moment geldende spelregels, die eveneens bijgesteld kunnen worden.

2.1.3 Spelregels

De hierboven kort aangehaalde spelregels vormen de derde dimensie van de beleidsarrangementenbenadering. De spelregels omvatten de gestelde normen waar de beleidsvorming aan moet voldoen en kunnen betrekking hebben op zowel de inhoud van het beleid als op de wijze waarop het beleid is georganiseerd (Crabbé & Leroy, 2004). Anders gezegd bepalen de spelregels de mogelijkheden en beperkingen voor de actoren binnen het beleidsarrangement. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele spelregels (Balduk et al, 2004). Formele regels zijn veelal afgeleid van wetten en juridische bepalingen die zijn vastgelegd in geschriften. Informele regels zijn dit niet. Zij komen veelal voort uit verankerde gewoonten en gebruiken en men conformeert zich er vrijwillig aan. Voorbeelden van dergelijke regels zijn 'wie doet er mee en wie wordt buitengesloten (toegangsregel) en wie beslist waarover (positieregel)' (Boonstra, 2004, p. 22). Dergelijke regels zijn zoals eerder gezegd veranderlijk. Een bijstelling van de spelregels is veelvoorkomend, want wanneer beleidsmakers beter beleid trachten te voeren, zullen ze al snel overgaan tot het bijstellen van de spelregels (Crabbé & Leroy, 2004). Gevolg van de bijstelling is dat de hulpbronnen moeten worden herverdeeld en de bestaande machtsverhoudingen onder druk komen te staan.

2.1.4 Discours (en)

De laatste dimensie van de BAB betreft de discoursen. Een discours kan worden gezien als de 'bril' waardoor een actor naar zijn omgeving kijkt. Het omvat 'het geheel aan normen, waarden, overtuigingen, percepties en concepten' dat een actor gebruikt om zijn interpretatiekader te vormen

(Balduk et al, 2004, p. 80). Dit interpretatiekader wordt vervolgens gebruikt voor het begrijpen van problemen, het formuleren van oplossingen en het bepalen van de legitimiteit van dergelijke problemen en oplossingen. Beleidsdiscoursen onderscheiden zich van andere discoursen door hun specifieke beleidsachtergrond en hun normatieve karakter (Boonstra, 2004). Een beleidsdiscours is dus niet per definitie waar. Het zijn ideeën, opvattingen en meningen die door een bepaalde groep worden gedeeld, maar niet per se door iedere actor an sich (Heijnen, 2011). Dit maakt het discours tot een lastige uiteen te leggen dimensie. Men zal moeten achter halen welk discours het meest dominant is en dit ten grondslag leggen aan het beleid.

2.1.5 De BAB in dit onderzoek

De BAB is in dit onderzoek gebruikt om de beleidsarrangementen van zowel de vier kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040 als het Zuid-Hollandse beleid te analyseren. Alle dimensies zullen worden geanalyseerd. Er is namelijk geen reden om een dimensie buiten beschouwing te laten aangezien dit onderzoek zich richt op het volledige beleidsarrangement. De BAB-dimensies worden in hoofdstuk 3 nader geoperationaliseerd.

In de BAB is het echter niet mogelijk om alle gegevens uit de Natuurverkenning 2010-2040 te verwerken. In de BAB is mijn inziens geen plaats voor cruciale onderdelen waar in de Natuurverkenning ook aandacht aan wordt besteed. Deze cruciale onderdelen betreffen het natuurareaal en de toepassingsgevolgen. Door te kijken naar de toe- of afname van het natuurareaal kan nagegaan worden hoeveel grond er nog door de provincie verworven/ ingericht dient te worden. Daarnaast is het handig om inzicht te hebben in de gevolgen van een eventuele toepassing van een kijkrichting. De provincie kan dan afwegen wat zij het belangrijkste acht. Hierbij dient vermeld te worden dat het geen aanpassing van de theorie betreft maar slechts een toevoeging van casusafhankelijke variabelen waar de BAB in dit geval geen ruimte voor biedt.

2.2 Congruentie

Om de beleidsarrangementen (BA) te kunnen vergelijken is gebruik gemaakt van het begrip congruentie. Congruentie wordt door Boonstra (2004) gezien 'als voorwaarde voor verdere institutionalisering van arrangementen' (p. 29). Anders gezegd, een beleidsarrangement moet congruent zijn met een ander beleidsarrangement, wil het geïnstitutionaliseerd kunnen worden. De congruentie tussen beleidsarrangementen is in te delen in twee verschillende typen namelijk strategische en structurele congruentie. De eerste vorm van congruentie wordt door Boonstra (2004, p. 28) gezien als 'een kenmerk van de verhoudingen tussen de betrokken actoren en hun coalities in het arrangement'. Strategische congruentie richt zich dus voornamelijk op de eerste dimensie van een beleidsarrangement. De structurele congruentie daarentegen richt zich op 'de passendheid van het systeem op kenmerken van de omgeving' (Boonstra, 2004, p. 29). Om de passendheid te meten wordt er gekeken naar de onderlinge afstemming tussen de vier dimensies van het beleidsarrangement. Hierbij geldt hoe beter de afstemming, hoe meer stabiliteit er binnen het arrangement is. Volgens Boonstra (2004, p. 29) is er zicht op stabiliteit binnen het arrangement indien de 'deelnemende actoren, coalities, spelregels en gemobiliseerde hulpbronnen begrepen kunnen worden uit één dominant discours'. De mate waarin de overige dimensies kunnen worden begrepen vanuit één discours wordt aangeduid met de term interne passendheid. Interne passendheid alleen is echter niet genoeg om stabiliteit te creëren. Het beleidsarrangement moet eveneens passen op de institutionele omgeving, die bestaat uit verschillende beleidspraktijken. Wanneer er overlap is tussen de dimensies uit het beleidsarrangement en de relevante

beleidspraktijken, spreekt men van een goede externe passendheid. Wanneer zowel de externe passendheid als de interne passendheid tezamen voorkomen, is er werkelijk zicht op stabiliteit.

2.2.1 Congruentie in dit onderzoek

Niet alle onderdelen van het begrip congruentie worden in dit onderzoek gebruikt. Dit onderzoek richt zich enkel op de structurele congruentie. Dit onderzoek vraagt namelijk om de analysering van alle dimensies en focust niet op één specifieke dimensie. Daarom zal er in dit geval enkel gekeken worden naar de structurele congruentie. Daarnaast zal er enkel gekeken worden naar de externe passendheid binnen de structurele congruentie. Het is voor dit onderzoek namelijk niet van belang in hoeverre de dimensies binnen het arrangement op elkaar afgestemd zijn. Het onderzoek richt zich immers op de toepassing van een nationaal arrangement op een provinciaal arrangement oftewel op de afstemming tussen de beleidsarrangementen. De interne passendheid zal daarom niet meegenomen worden. De externe passendheid daarentegen is van essentieel belang om aan te kunnen geven in hoeverre de Natuurverkenning 2010-2040 bruikbaar is. Deze is daarom wel meegenomen. In dit geval is er echter niet worden gekeken naar de externe passendheid tussen een beleidsarrangement en de relevante beleidspraktijken, maar naar de passendheid van de natuurbeleidsarrangementen (NBA) op het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA).

2.3 Conceptueel model

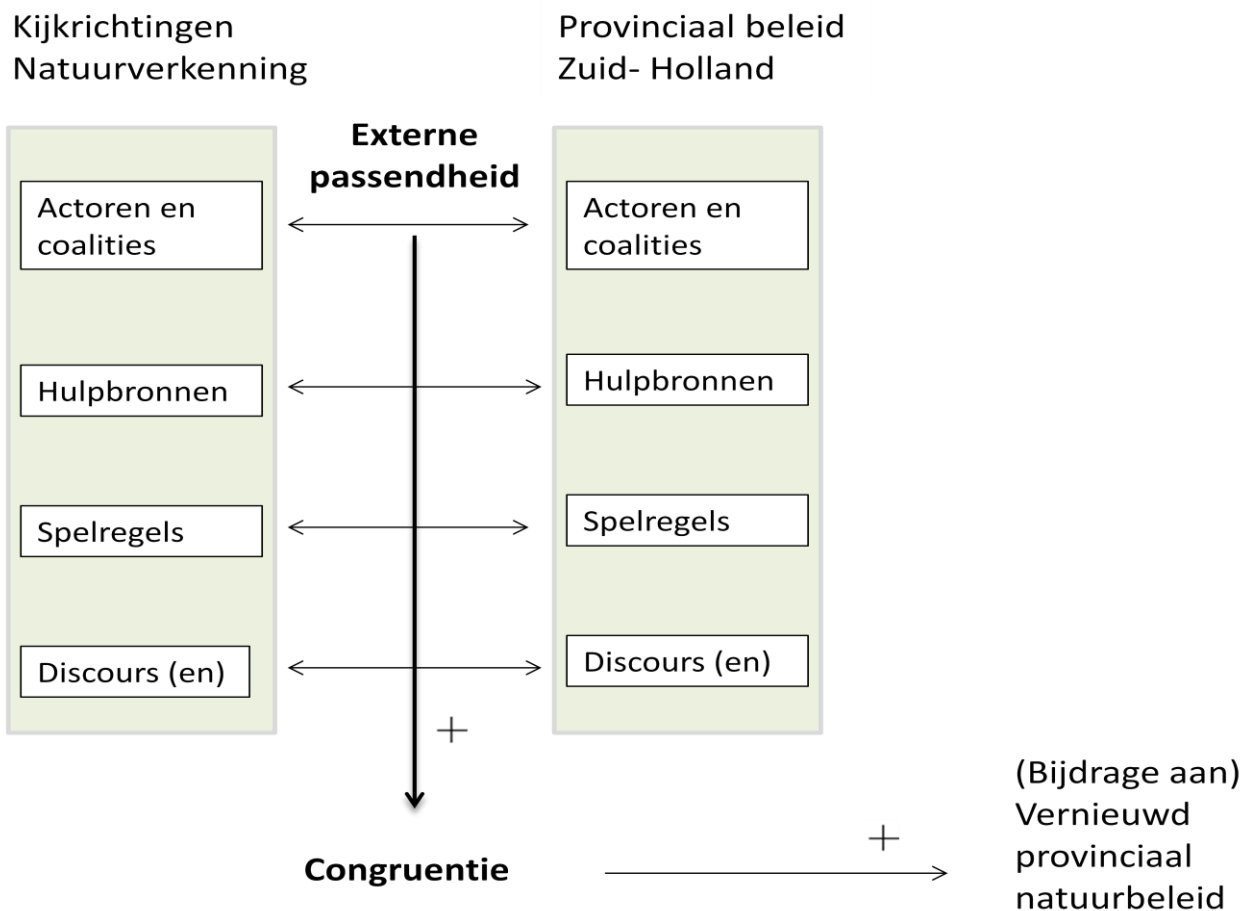
Zoals eerder vermeld zullen de BAB en het begrip congruentie in dit onderzoek gebruikt worden om te analyseren of en in welke mate de NBA op het ZHBA passen. Om dit te meten worden alle BAB-dimensies geanalyseerd en vervolgens gebruikt worden om de mate van externe passendheid te analyseren. Hoe groter de externe passendheid, hoe meer congruentie er bestaat tussen de beleidsarrangementen en hoe meer congruentie, des te groter is de bijdrage aan het vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Het conceptueel model is weergegeven in figuur 3.

2.4 Operationalisatie: een eerste stap

In paragraaf 2.1 en 2.2 is de theorie van de BAB en het concept congruentie nader uitgelegd en uitgewerkt. De informatie uit die paragrafen is in dit hoofdstuk gebruikt om een eerste stap in het operationalisatieproces te maken. Door deze eerste stap wordt het duidelijk in welke onderdelen de gebruikte begrippen grof uiteenvallen. De volledige uitwerking van de begrippen in terug te vinden in paragraaf 3.3. De operationalisatie is van groot belang voor de analysehoofdstukken 4 en 5 waarin de BAB-dimensies nauwkeurig uitgewerkt worden. De uitleg bij de operationalisatie staat in de volgende paragrafen. In figuur 4 en 5 (p. 13 en 14) is de aanzet tot de operationalisatie weergegeven in de vorm van een boomdiagram.

2.4.1 Beleidsarrangement

De BAB onderzoekt beleidsarrangementen (BA). Een beleidsarrangement bestaat zoals in het theoretisch kader reeds naar voren kwam uit vier dimensies, namelijk actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Deze dimensies zijn allen nog verder onder te verdelen, zoals te zien is in figuur 5 (p. 14). Bij de actoren en coalities wordt er onderscheid gemaakt tussen direct betrokken en indirect betrokken actoren en wordt er gekeken naar de relaties tussen de aanwezige actoren. Onder de direct betrokken actoren worden de actoren verstaan die rechtstreeks invloed hebben (middels hulpbronnen) op de invulling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid.



Figuur 3 Conceptueel model

Indirect betrokken actoren zijn echter niet direct betrokken bij de invulling van het beleid, maar kunnen er wel invloed op uitoefenen middels lobbyen of de inzet van sociale hulpbronnen die bij de volgende dimensie behandeld zullen worden. Tot slot zullen ook de relaties tussen de betrokken actoren worden onderzocht. Dit in verband met mogelijke coalitievorming die een vernieuwd natuurbeleid, ongeacht hoe dit eruit komt te zien, kan ondersteunen.

Nadat duidelijk is welke actoren en coalities een mogelijke rol spelen, is er gekeken worden naar de hulpbronnen waar zij over beschikken. De hulpbronnen zijn grofweg in te delen in drie categorieën, namelijk financieel, juridisch en sociaal. Bij het financiële aspect zullen enkel de financiële middelen bekeken worden die een actor of coalitie tot zijn beschikking heeft. De juridische hulpbronnen worden bekeken aan de hand van de mate waarin/ of een actor of coalitie formele beslissingsmacht heeft (middels wetten en juridische bepalingen) en in hoeverre deze gebruikt kunnen worden om de doelen te realiseren. De sociale hulpbronnen worden tot slot bekeken aan de hand van de mate van toegang tot de media en steun/ draagvlak en kennis.

Na de behandeling van de hulpbronnen zal er gekeken worden naar de spelregels binnen het beleidsarrangement. In dit geval wordt er onderscheid gemaakt tussen drie soorten spelregels, namelijk formele en informele spelregels en de sturingsvorm. Tot de formele spelregels behoren de wetgeving en de beleidsregels. Dit zijn beide regels waar men zich aan dient te houden omdat zij op geschrifte staan in bijvoorbeeld de algemene wet bestuur (AWB) en de wet op de ruimtelijke

ordering (wro). Tot de informele regels behoren daarentegen de regels die niet vast staan middels een document, maar die in de loop der jaren algemeen geaccepteerd zijn geraakt. De sturingsvorm richt zich ten slotte op de manier waarop het beleid uitgevoerd wordt.

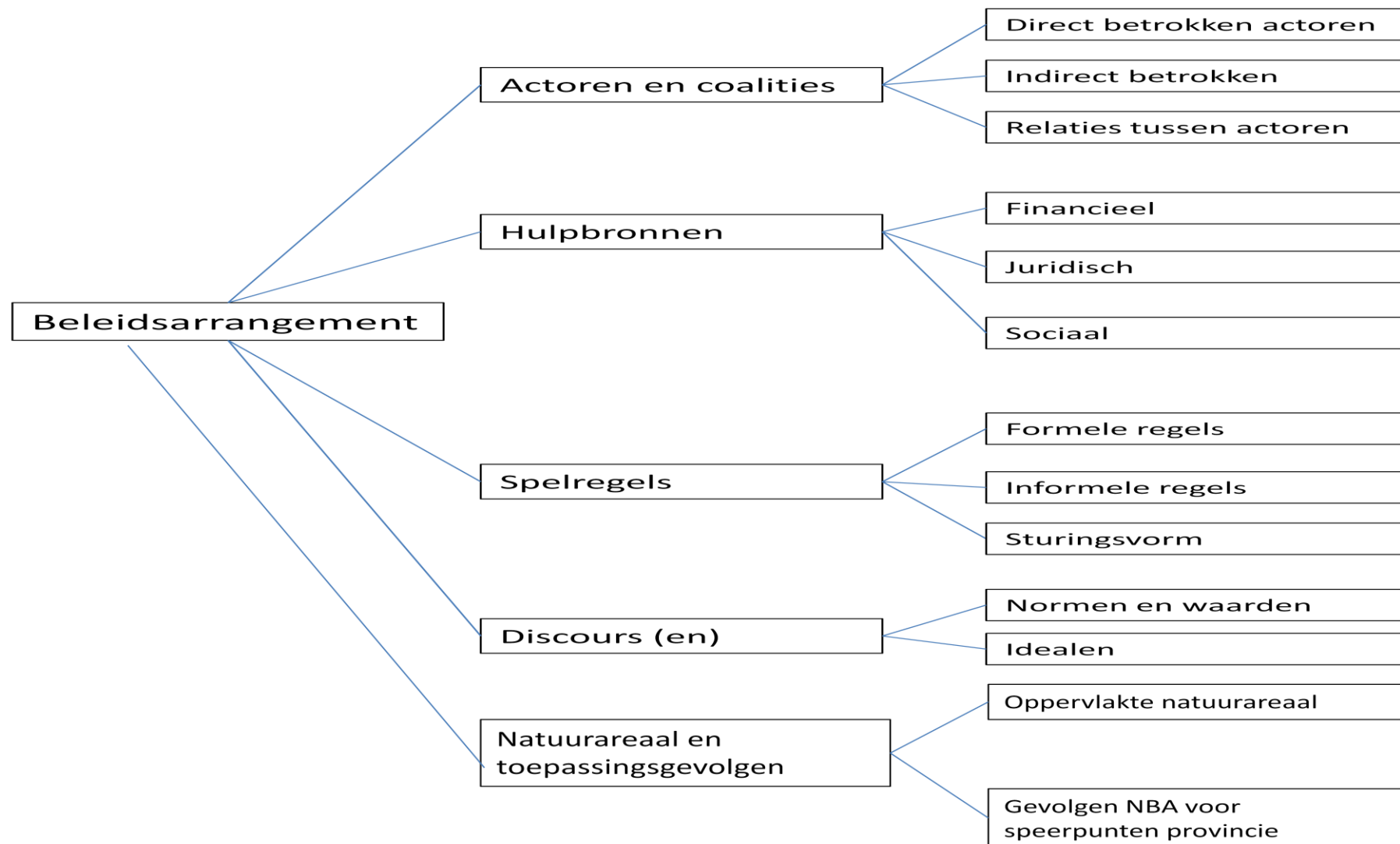
De vierde dimensie die onderscheiden wordt omvat de heersende discourses binnen het beleidsarrangement. Deze bepalen in zekere zin welke actoren coalities vormen, hoe zij hun hulpbronnen inzetten en hoe zij omgaan met de spelregels. Een discours wordt gevormd door de normen en waarden en de idealen die een actor of een coalitie heeft. Daarnaast is er een vijfde dimensie toegevoegd aan de BAB in dit onderzoek. Deze dimensie betreft het natuurareaal en toepassingsgevolgen. De dimensie valt uiteen in twee subdimensies namelijk het natuurareaal en de toepassingsgevolgen.

2.4.2 Congruentie

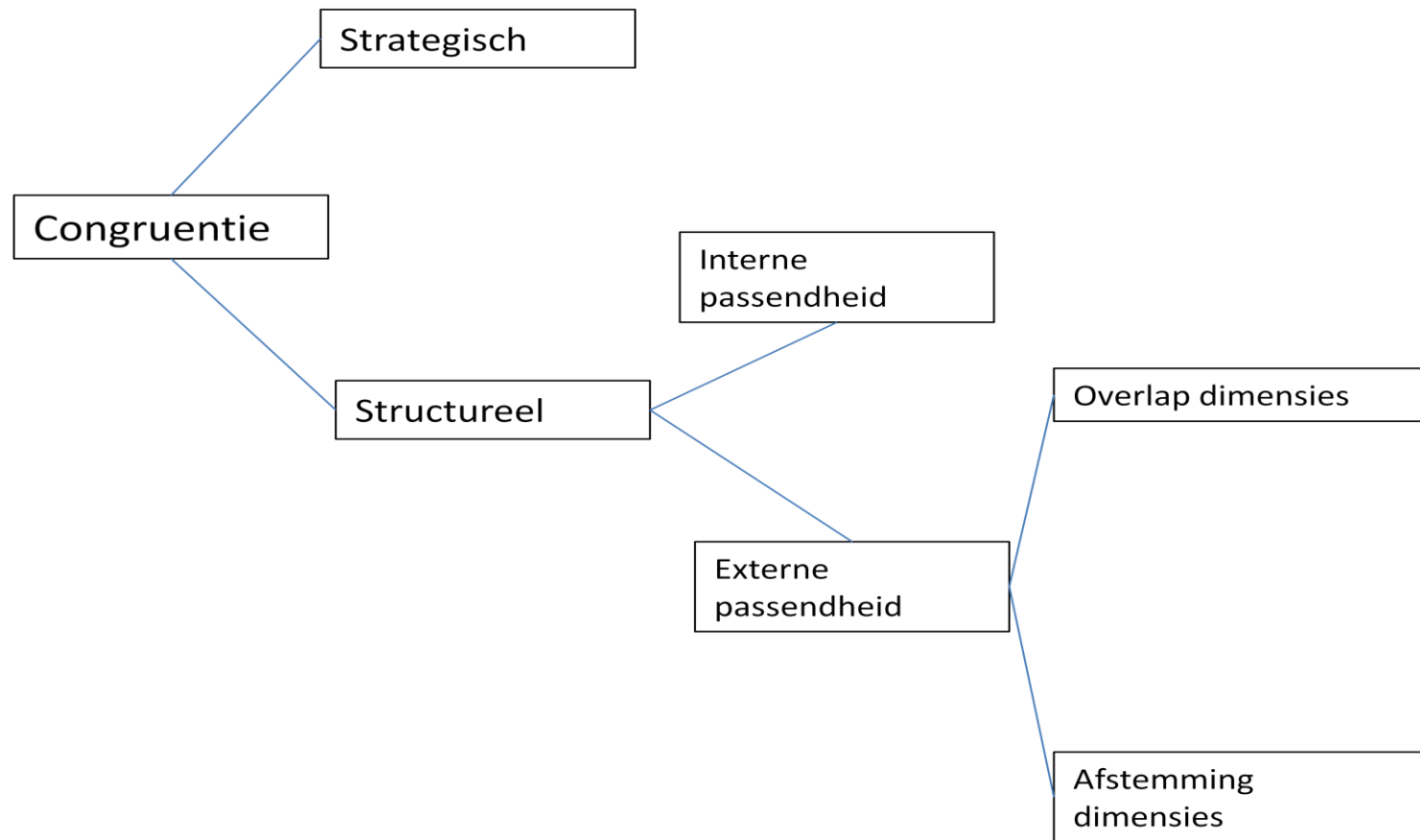
Om de BA te kunnen vergelijken, wordt gebruik gemaakt van het begrip congruentie. Dit begrip is onder te verdelen in strategische en structurele congruentie. De strategische congruentie wordt, zoals in het theoretisch kader reeds naar voren kwam, gezien als 'een kenmerk van de verhoudingen tussen de betrokken actoren en hun coalities in het arrangement' (Boonstra, 2004, p. 28). Hieruit kon geconcludeerd worden dat de strategische congruentie zich voornamelijk richt op de eerste dimensie. Daarnaast richt zij zich ook op de omstandigheden die leiden tot de structurering van het beleidsproces. De dimensie is echter in dit model verder niet uitgewerkt, aangezien hier geen gebruik van gemaakt zal worden in het onderzoek. Er zal enkel gekeken worden van de structurele congruentie tussen de beleidsarrangementen. De structurele congruentie geeft namelijk weer in hoeverre het arrangement past op de omgeving, die in dit geval het provinciale arrangement bevat. Hierbij kan er onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe passendheid. De interne passendheid richt, zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, op de afstemming van de dimensies binnen het beleidsarrangement en de mate waarin de dimensies kunnen worden begrepen vanuit één dominant discours. In dit onderzoek is enkel gekeken naar de externe passendheid. Middels de externe passendheid kan namelijk worden gemeten in hoeverre de dimensies van de BA overeenkomen (congruent zijn). Aan de hand van de congruentie kan uiteindelijk een conclusie worden getrokken over in hoeverre de Natuurverkenning implementeerbaar is op provinciaal niveau. De precieze opbouw van het begrip congruentie is terug te vinden in figuur 5 (p. 14).

2.5 Besluit

Samenvattend is het onderzoek is opgebouwd uit twee analyses. Eerst worden de beleidsarrangementen van zowel de natuurbeleidarrangementen (NBA) als het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA) uitgewerkt aan de hand van de vier dimensies die de BAB hiervoor aanreikt en de extra ingevoegde vijfde dimensie. Vervolgens de beleidsarrangementen (BA) met elkaar vergeleken. Door ze met elkaar te vergelijken ontstaat een beeld over de eventuele overlap (congruentie) van de verschillende beleidsarrangementen. Aan de hand van de congruentie tussen de BA is te zien welke NBA het best passen op de provinciale context en dus het best implementeerbaar zijn op provinciaal niveau. Tot slot wordt er gekeken hoe, uitgaande van de congruentie uitkomsten, een vernieuwd natuurbeleid vorm gegeven zou kunnen worden. Alvorens er gestart kan worden met de analyse, worden eerst de methoden nader uitgelegd in hoofdstuk 3.



Figuur 4 Operationalisatie beleidsarrangementen



Figuur 5 Operationalisatie congruentie

3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt nader uitgelegd hoe de onderdelen uit de theorie verwerkt worden in het onderzoek. De begrippen uit de theorie zijn namelijk nog te abstract en dienen eerst nader uitgewerkt te worden om ze te kunnen analyseren. Daarnaast behoeft de onderzoeksstrategie, de case selectie en de manier van dataverzameling nadere uitleg. In paragraaf 3.1 is allereerst ingegaan op de onderzoeksstrategie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Zowel de voor als de nadelen van de onderzoeksstrategie zullen hier uitgewerkt worden. Vervolgens is in paragraaf 3.2 uiteengezet waarom er juist voor de provincie Zuid-Holland gekozen is en niet voor een andere provincie. In paragraaf 3.3 is verder geborduurd op de operationalisatie van paragraaf 2.4. In dit hoofdstuk zullen de variabelen uiteengelegd worden in meetbare begrippen, die bij de dataverzameling en data analyse gebruikt worden. Vervolgens is in paragraaf 3.4 aandacht besteed aan de technieken waarmee de data verzameld is. Hierop volgend is in paragraaf 3.5 uiteengelegd met behulp van welke technieken de verzamelde data geanalyseerd is. De verschillende technieken zijn in subparagrafen allen afzonderlijk behandeld. Tot slot is in de vorm van een besluit in paragraaf 3.6 een korte samenvatting gegeven van het methodologie hoofdstuk gegeven.

3.1 Onderzoeksstrategie

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 1.5, is de strategie in dit onderzoek die van een case study. Een casestudy kan omschreven worden als ‘een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen’ (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 183). De keuze voor de casestudy als onderzoeksstrategie is voor de hand liggend. In dit onderzoek is er namelijk sprake zijn van een klein aantal onderzoekseenheden, enkel de provincie Zuid-Holland. Dit heeft als nadeel dat de generaliseerbaarheid gering is. Daarom zullen de inzichten die naar voren komen bij deelvraag 5 die luidde: ‘In hoeverre biedt het verkregen inzicht voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid perspectief in andere provincies?’, slechts grove aanbevelingen betreffen. Het voordeel van een enkele case is echter dat deze uitvoerig onderzocht kan worden. Om deze case zo goed mogelijk te kunnen beschrijven en te onderzoeken zal er gebruik gemaakt worden van een open waarneming. Het is in dit geval verstandig om hier gebruik van te maken, aangezien er nog weinig bekend is over de toepassing van de Natuurverkenning 2010-2040 op een afzonderlijke provincie. Door veel mensen uit de praktijk aan te schieten kunnen de (on) mogelijkheden van een dergelijke implementatie beter in kaart gebracht worden. Deze mensen hebben veelal jarenlange ervaring en weten wat wel en wat niet mogelijk is.

3.2 Case selectie

In dit onderzoek is gekozen voor de provincie Zuid-Holland. Een reden hiervoor, zoals eerder aangehaald in paragraaf 1.5, is dat deze provincie de enige provincie is die aanvullende voorwaarden stelt aan het nieuwe natuurbeleid van kabinet Rutte I. Daarbij is zij creatief bezig om toch alle reeds gestelde eigen beleidsdoelen te verwezenlijken ondanks de enorme korting op het budget. Tevens is de provincie Zuid-Holland de dichtst bevolkte provincie in heel Nederland (Provincie Zuid-Holland, 2012a). Grond is mede hierdoor schaars. Doordat de provincie daarnaast ook nog de economische motor van het land is en veel grond dus gebruikt wordt voor economische doeleinden is het een uitdaging om juist voor deze provincie een vernieuwd natuurbeleid op te stellen. Daar komt bij dat er

vanuit het Rijk inmiddels ook opdracht is gegeven na te denken over de toepassing van de Natuurverkenning 2010-2040 op provinciaal niveau. Om dit te onderzoeken maakt men gebruik van een testcase. Deze testcase betreft net als in dit onderzoek de provincie Zuid-Holland.

3.3 Operationalisatie

In paragraaf 2.4 is een eerder globaal operationalisatie schema weergegeven. Dit schema wordt in dit hoofdstuk nader uitgewerkt tot meetbare eenheden. Het betreft in dit geval wederom de begrippen beleidsarrangement en congruentie. In paragraaf 3.3.1 is de nadere uitwerking van het begrip beleidsarrangement weergegeven. Vervolgens is in paragraaf 3.3.2 het begrip congruentie nader uitgewerkt. De variabelen die toegevoegd zijn aan het operationalisatieschema zijn aangegeven in het groen. De meetbare eenheden die in dit hoofdstuk naar voren komen, zullen in de hoofdstukken 4 tot 5 gebruikt worden om de gegevens te selecteren en structureren.

3.3.1 Beleidsarrangement

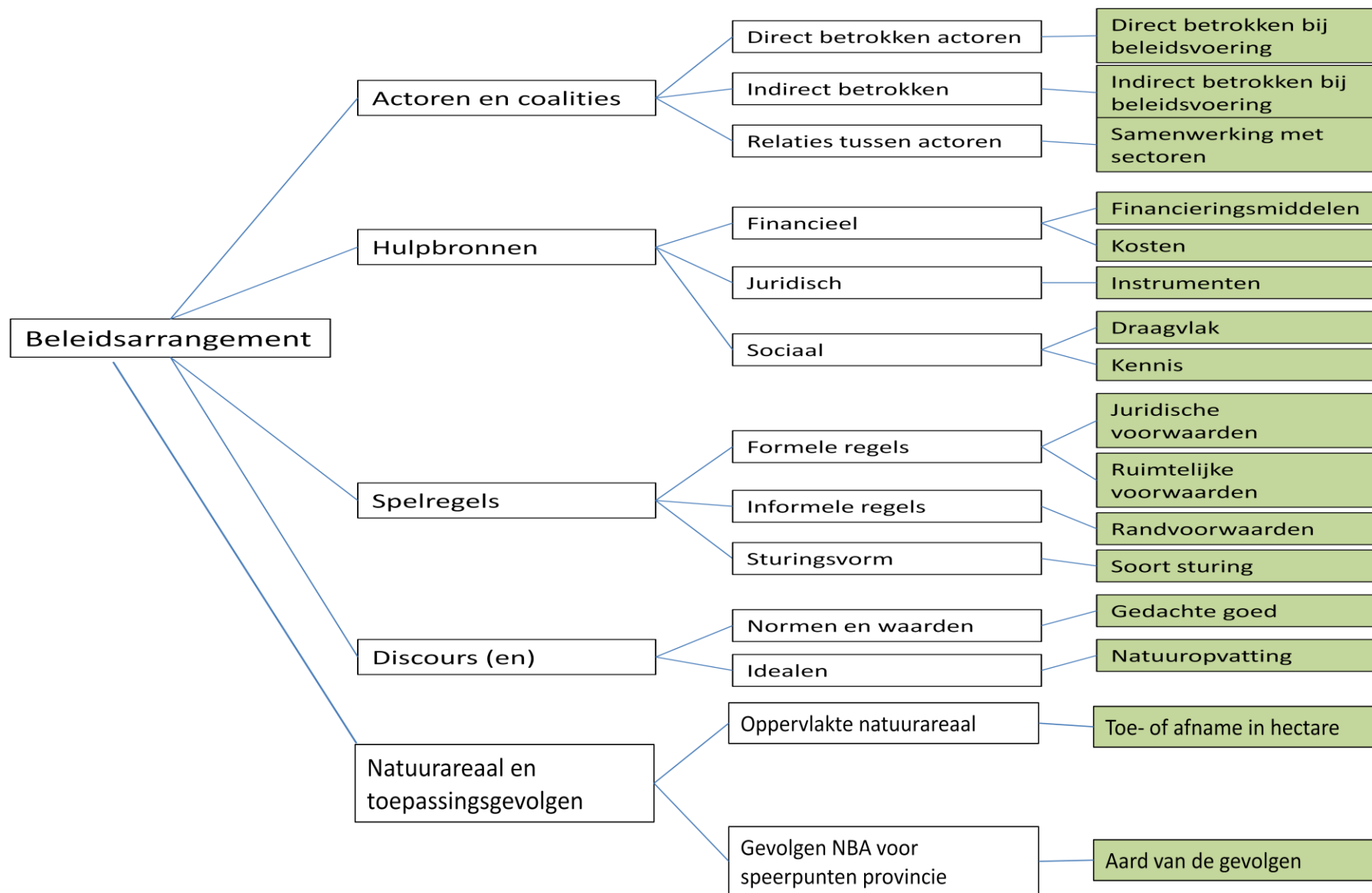
Een beleidsarrangement bestaat zoals in paragraaf 2.4 eerder werd aangegeven uit vier dimensies namelijk actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. In paragraaf 2.4 is globaal aangegeven uit welke variabelen deze dimensies bestaan. Om de variabelen meetbaar te maken is er een extra stap nodig. In figuur 6 (p. 17) is te zien hoe de variabelen uitgewerkt zijn naar meetbare eenheden die in het onderzoek gebruikt zullen worden. De meetbare eenheden die in dit figuur zijn uitgewerkt zullen terug komen in de beschrijbingsmatrices in hoofdstuk 4 en 5.

3.3.2 Congruentie

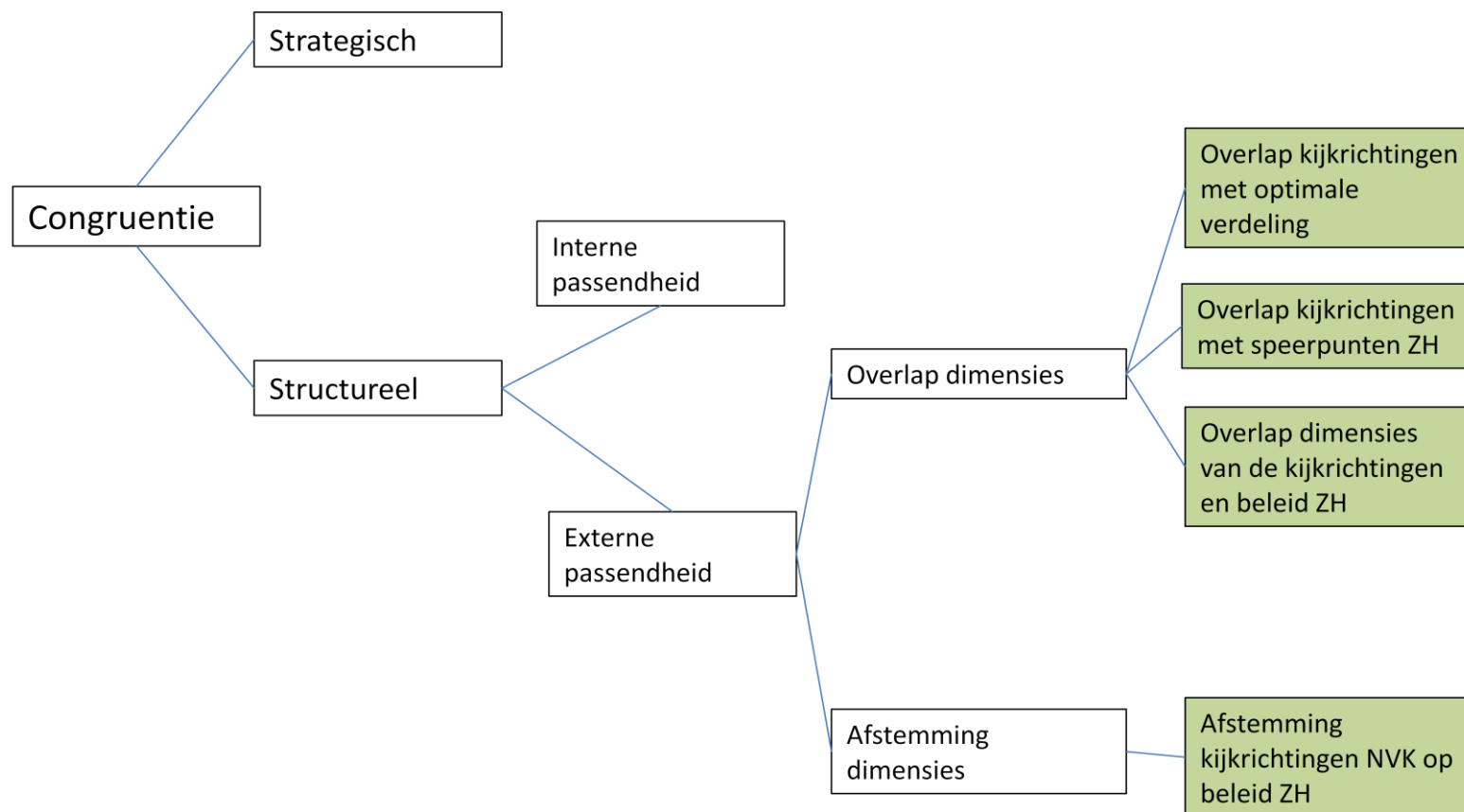
Het begrip congruentie is eveneens nader uitgewerkt. In paragraaf 2.4 was te zien dat de congruentie bestaat uit strategische en structurele congruentie. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.1 wordt in dit onderzoek enkel gekeken naar de structurele congruentie. Deze bestaat uit twee onderdelen, namelijk interne en externe passendheid. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar de externe passendheid, zoals aangegeven in paragraaf 2.2.1. De externe passendheid is te onderscheiden in twee variabelen. Deze betreffen de overlap en de afstemming van de dimensies. Beide variabelen zijn nader uitgewerkt tot meetbare eenheden. Het resultaat hiervan is te zien in figuur 7 (p. 18). De meetbare eenheid van de variabele overlap van dimensies is in hoofdstuk 4 gebruikt om de toepasbaarheid van de natuurbeleidsarrangementen (NBA) op de maatschappelijke context en in paragraaf 5.3 om de mate van congruentie oftewijl de implementeerbaarheid van de NBA in Zuid-Holland aan te geven. De afstemming van de dimensies, die is afgeleid van de mate van overlap, is in hoofdstuk 6 gebruikt om aan te geven in hoeverre de NBA bij kunnen dragen aan een vernieuwd provinciaal natuurbeleid.

3.4 Dataverzameling

Om de meetbare eenheden 'in te kunnen vullen' zal er in dit onderzoek gebruikt gemaakt worden van zowel personen als media, beleidsdocumenten en literatuur. Deze kennis en databronnen zijn allen beschikbaar en worden in dit onderzoek allen even nuttig beschouwd. Toch zullen beleidsdocumenten en de kennis van (beleids) personen de belangrijkste rol spelen in dit onderzoek. De beleidsdocumenten zijn gebruikt om inzicht te verkrijgen in de beleidsarrangementen van de vier kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040 (NVK) en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA) en de congruentie tussen beide beleidsarrangementen. Aan de hand van de kennis van (beleids) personen kan worden nagegaan of 'de theorie' strookt met de praktijk en welke aanvullingen er eventueel gemaakt kunnen worden.



Figuur 6 Onderdelen van een beleidsarrangement inclusief toegevoegde onderzoeksvariabelen schematisch weergegeven



Figuur 7 Onderdelen van het concept congruentie schematisch weergegeven

Om dit na te kunnen gaan zullen zowel het personeel van het PBL als de ambtenaren van de provincie Zuid-Holland benaderd worden.

Om de bronnen te ontsluiten is gebruik gemaakt van zowel ondervragingen in de vorm van interviews en vragenlijsten als zoeksystemen. De ondervragingen zijn voornamelijk gebruikt om meer inzicht te krijgen in de (on) mogelijkheden van een implementatie van de Natuurverkenning 2010-2040 op provinciaal niveau. Specifiek is er een interview afgenomen met twee samenstellers van de Natuurverkenning 2010-2040 (Beck en Van Egmond). De interviewgide hiervan is terug te vinden in bijlage III. De vragenlijst bleek echter eenmaal op locatie niet aan te sluiten bij de kennis van de geïnterviewde personen. Daarom zijn er enkele vragen geschrapt en de overige vragen zijn beantwoord vanuit de blik van de PBL medewerkers op de Natuurverkenning 2010-2040 en de toepasbaarheid ervan op provinciaal niveau centraal. Uiteindelijk leverde dit alsnog interessante informatie op, die grotendeels is opgenomen in hoofdstuk 5. De informatie verkregen van Jeanette Beck is echter minder bruikbaar gebleken dan de informatie die werd verkregen van Petra van Egmond. De laatstgenoemde zal dan ook het meest geciteerd worden. Daarnaast zijn er twee beleidsmedewerkers van de provincie Zuid-Holland (Kooijman en Soeterbroek) benaderd aan de hand van een vragenlijst. Deze vragenlijst is te vinden in bijlage IV. Een centraal thema in de vragenlijst was hoe zij de Natuurverkenning 2010- 2040 ervaren. Is de Natuurverkenning daadwerkelijk toe te passen op provinciaal niveau, wat is de precieze betekenis ervan voor de provincie en wat zouden ze graag anders zien, zijn vragen die hierin aan bod zijn gekomen. De zoeksystemen zijn voornamelijk gebruikt om relevante literatuur zoals beleidsdocumenten en methodes mee te zoeken.

3.4.1 Opname Groenagenda

Tijdens de dataverzameling is er een nieuw natuurbeleidsdocument van de provincie Zuid-Holland beschikbaar gekomen. Deze is vrijgegeven voor inspraak op 25 april 2012. Het betreft de nieuwe Groenagenda van de provincie Zuid-Holland. Kort samenvattend wordt hierin behandeld wat de bezuinigingen en decentralisatie betekenen voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid. Ten opzichte van de structuurvisie 2010 bracht dit enige veranderingen met zich mee met name voor de provinciale speerpunten. Een aantal is namelijk niet meer opgenomen in de nieuwe Groenagenda. De veranderingen zijn na uitkomst van de nieuwe Groenagenda alsnog opgenomen in dit onderzoek. Daarnaast is er ter aanvulling gebruik gemaakt van een aantal grafieken die hieruit afkomstig zijn. Het onderzoek is dus voor het grootste deel gebouwd op de Structuurvisie 2010 aangezien een wijziging erg lastig is in een late fase van het onderzoek en vanwege het feit dat de Groenagenda niet zo volledig is als de Structuurvisie 2010. Indien gebruik is gemaakt van de gegevens uit de Groenagenda is dit in het desbetreffende hoofdstuk aangegeven.

3.5 Data-analyse

Om de verzamelde data te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van beschrijvingsmatrices, assenkruisen en scorekaarten. De drie min of meer grafische analysetechnieken worden in deze paragraaf afzonderlijk en in hun samenhang uitgewerkt. Als eerst is in paragraaf 3.5.1 de opzet en structuur van de beschrijvingsmatrix beschreven. Vervolgens is in paragraaf 3.5.2 aangegeven hoe de beschrijvingsmatrix eruit ziet en wat de opzet en structuur is van de assenkruisen. In 3.5.2 wordt de structuur van de scorekaarten uit gelegd.

Het invullen van de beschrijvingsmatrices en de scorekaarten en het afleiden van dominante factoren is vanzelfsprekend niet eenvoudig. Over wat in de ‘verhalen’ van de Natuurverkenning 2010-2040 (NVK) hoofd- en bijzaken of dominante factoren zijn en hoe deze in

beleidsarrangementen (BAB)-termen moeten worden vertaald kan men verschillend denken. Naar beste weten en kunnen zijn zo goed mogelijk navolgbare en controleerbare beslissingen genomen. Hierdoor kon toch nog enige structuur aangebracht worden in deze exploratieve fase van onderzoek en de nog weinig scherp gesneden gedachtenwereld van natuurbeleid. Hierdoor kunnen wellicht hypothesen worden afgeleid die met nauwkeuriger vervolgonderzoek (zie paragraaf 6.3, p. 62) nader getoetst kunnen worden.

3.5.1 Beschrijvingsmatrices

Het doel van de beschrijvingsmatrix in dit onderzoek is het overzichtelijk maken van de gebruikte informatie uit de NVK voor dit onderzoek. Per BAB-dimensie is een beschrijvingsmatrix opgesteld (figuur 8, p. 23). Horizontaal staan de vier kijkrichtingen, verticaal de variabelen uit het operationaliseringsschema (figuur 8, p. 21). In elke cel is zo nauwkeurig mogelijk een samenvatting gegeven van de informatie die per kijkrichting uit de Natuurverkenning 2010-2040 over deze variabele kan worden afgeleid.

3.5.2 Assenkruisen

Bij elke beschrijvingsmatrix behoort een assenkruis (figuur 9, p. 21). De assen verbeelden de twee dominante factoren (rechts boven het assenkruis weergegeven) die de differentiatie (overeenkomsten en verschillen) in de matrix bepalen en waarvan de waarden tevens bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid van de kijkrichtingen voor wat betreft de BAB-dimensies. De dominante factoren zijn hierbij onderverdeeld in succes- en faalfactoren. De uitvoerbaarheid van een kijkrichting wordt gegeven de huidige maatschappelijke context hoog gekwalificeerd indien zij tegemoet komt aan de heersende maatschappelijke, politieke en bestuurlijke opvattingen wat betreft het natuurbeleid. Een kijkrichting die voor wat betreft de BAB-dimensies qua uitvoerbaarheid hoog scoort, is in het passende kwadrant van het assenkruis groen weergegeven.

3.5.3 Scorekaart

Scorekaarten zijn in dit onderzoek gebruikt om de uitkomsten uit de assenkruisen in één oogopslag weer te geven en te kunnen vergelijken (figuur 10, p. 22). Horizontaal staan de natuurbeleidsarrangementen (NBA), verticaal staan in hoofdstuk 4 en 5 de BAB-dimensies en alleen in hoofdstuk 5 de provinciale hoofdpogaven. De differentiatie tussen de in NBA vertaalde kijkrichtingen is weergegeven met behulp van kleuren. De gebruikte kleuren zijn rood, oranje, geel, licht groen en donkergroen. Rood staat hierbij voor weinig tot geen congruentie, oranje voor een lage congruentie, geel voor een middelmatige congruentie, licht groen voor de op hoge congruentie en donkergroen voor erg hoge congruentie. De mate van congruentie van de NBA verschilt per scorekaart. Dit is ter plekke aangegeven en in de bijbehorende tekst toegelicht. Het kan in enkele gevallen voorkomen dat niet alle kleuren vertegenwoordigd zijn. De NBA vertonen namelijk op enkele variabelen min of meer gelijke congruentie. Om de analyse zo nauwkeurig mogelijk uit te voeren is in dit geval beide NBA dezelfde kleur toegekend.

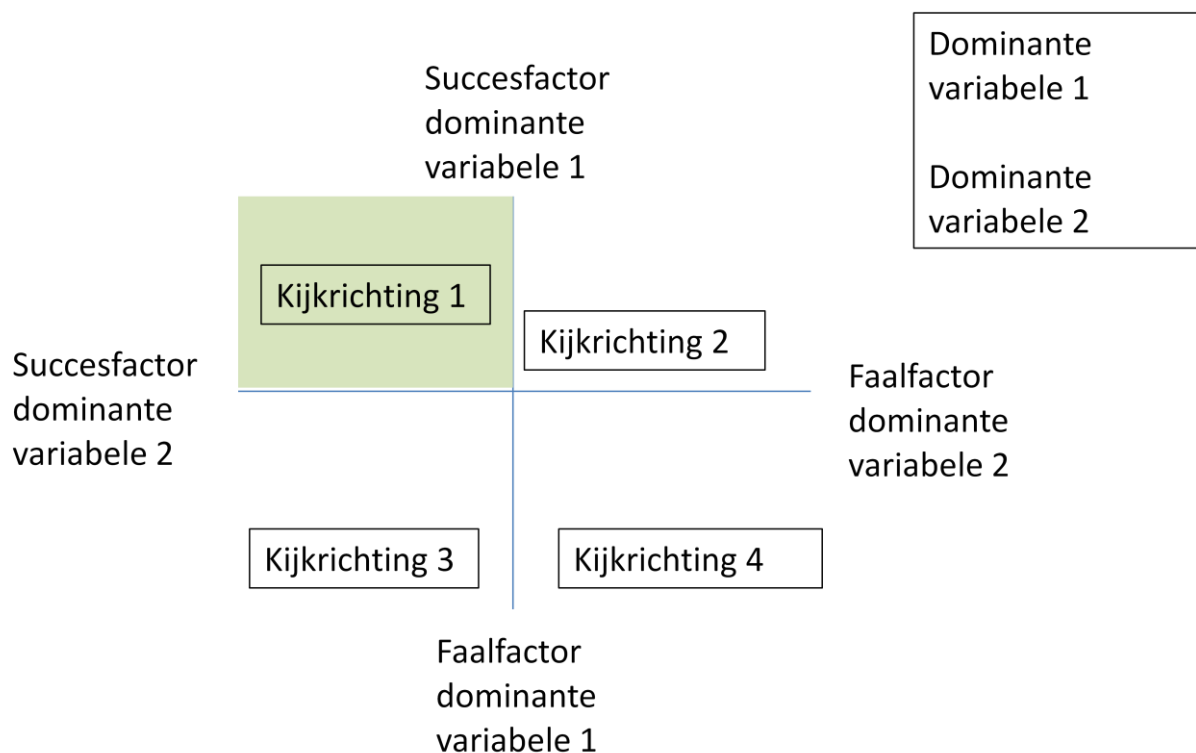
3.6 Besluit

Het onderzoek betreft een exploratief onderzoek dat is gedaan in de vorm van een case study. Deze onderzoeksmethode is gekozen omdat deze de meeste mogelijkheid biedt tot een diepgaand onderzoek over één case. De verantwoording van de case keuze is beschreven in paragraaf 3.2. Vervolgens is een overzicht gegeven van de geoperationaliseerde begrippen. Door de operationalisering van de begrippen is duidelijk geworden welke aspecten in het onderzoek van

belang zijn. Aan de hand van deze aspecten is gekeken naar de relevantie van de verzamelde literatuur. De beleidsdocumenten, gehouden interviews en observaties zijn dus gefilterd aan de hand van de meetbare eenheden (aspecten) die naar voren kwamen bij de operationalisatie. Tot slot zijn in paragraaf 3.5 de gebruikte weergavetechnieken afzonderlijk en in hun samenhang behandeld. Hierin is aandacht besteed aan hoe de weergavemethoden eruit zien en waarvoor ze gebruikt worden in de hoofdstukken 4 en 5. Er is eveneens gewezen op de zachtheid van de methoden. De uitkomst van dit onderzoek zou in een vervolg onderzoek met hardere methoden getoetst kunnen worden. Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 6.3.

	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Dimensie				
variabele				
variabele				

Figuur 8 Opzet beschrijvingsmatrix



Figuur 9 Opzet assenkruis

	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Dimensie/ Speerpunt 1				
Dimensie/ Speerpunt 2				

Figuur 10 Opzet en fictieve invulling scorekaart

4 Beleidsarrangementen in de Natuurverkenning 2010-2040

Na de behandeling van de technieken in hoofdstuk 3 kan er een begin gemaakt worden aan de analyse. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de eerste deelvraag:

In welke vier natuurbeleidsarrangementen (NBA) kunnen de vier kijkrichtingen van de Natuurverkenning 2010-2040 worden vertaald?

Om antwoord te kunnen geven op deze deelvraag zijn in paragraaf 4.1 de kijkrichtingen geanalyseerd met behulp van de BAB-dimensies. Daarnaast is gekeken in hoeverre de kijkrichtingen in de maatschappelijke context passen en hoe gemakkelijk ze te implementeren zijn. Aan de hand van de karakteristieken van de kijkrichtingen worden uiteindelijk in paragraaf 4.2 vier NBA gevormd. Deze NBA hebben ieder hun eigen karakteristieken. Deze zijn in paragraaf 4.2 in een scorekaart tegen elkaar uitgezet. Na de onderscheiding van de NBA zal in hoofdstuk 5 het ZHBA geanalyseerd worden en vergeleken worden met de NBA middels de congruentie.

4.1 Analyse kijkrichtingen

In deze paragraaf zijn alle BAB-dimensies afzonderlijk uiteengelegd. Alle kijkrichtingen zijn per dimensie geanalyseerd in paragraaf 4.1.1 tot en met 4.1. 4. Bij iedere dimensie is er een overzicht gegeven van de gegevens uit de Natuurverkenning 2010-2040 (NVK) in de vorm van een beschrijvingsmatrix. De gegevens uit deze beschrijvingsmatrix zijn gebruikt om de positie van de kijkrichtingen aan de hand van dominante factoren in een assenkruis weer te geven. De dominante factoren zijn onderverdeeld in succes- en faalfactoren. Indien een kijkrichting aan de twee succesfactoren voldoet, past zij goed op de huidige maatschappelijke context. Wanneer zij goed op de maatschappelijke context past is het zeer waarschijnlijk dat de kijkrichting gemakkelijk geïmplementeerd kan worden. De mate van aansluiting en de implementatiemogelijkheden worden eveneens in iedere deelparagraaf behandeld.

4.1.1 Actoren en coalities

De eerste dimensie van de BAB is de dimensie 'actoren en coalities'. In de beschrijvingsmatrix is gezocht naar twee dominante factoren die de inhoud van de beschrijvingsmatrix konden dekken. De dominante factoren die hier naar voren kwamen zijn de duurzaamheid van de samenwerkingsverbanden en de hoeveelheid aan actoren (figuur 11, p.25). Aan de hand van de duurzaamheid van de samenwerkingsverbanden kan inzicht gegeven worden in de moeilijkheid van de coalities. Het zal voor provincies gemakkelijker zijn om samen te werken met oude sectoren en actoren doordat zij hier al ervaring mee hebben. Er zijn echter goede redenen om in te zetten op een nieuw samenwerkingsverband. Dit hangt onder andere samen met het feit dat het huidige natuurdiscours aan verandering onderhevig is.

Het natuurdiscours van de afgelopen jaren was voornamelijk gericht op de realisatie van de EHS (Beck, persoonlijke communicatie 7 mei 2012). Door de huidige bezuinigingen is het echter niet meer mogelijk om vast te houden aan de oorspronkelijke EHS. Daar komt bij dat met de decentralisatie de verhoudingen tussen verschillende partijen verschuiven (Beck, persoonlijke communicatie 7 mei 2012). Om invulling te kunnen geven aan een nieuw natuurdiscours is het daarom wijs om de samenwerking met nieuwe coalities op te zoeken (Beck, persoonlijke communicatie 7 mei 2012). Daarnaast zullen er nieuwe coalities en samenwerkingsverbanden

gezocht moeten worden om het natuurbeleid te kunnen bekostigen.

De andere dominante factor, het aantal actoren, heeft invloed op de voortgang van het proces. Door met minder partijen aan tafel te gaan zitten ontstaat er geen stroperig proces. Er kan immers sneller een besluit genomen worden doordat er minder meningen zijn waar rekening mee gehouden dient te worden en er minder mogelijkheden tot blokkering van het proces bestaan (de Bruijn, in 't Veld & ten Heuvelhof, 2008). Dit bevordert het beleidsproces. Met veel actoren zal de voortgang van het proces hoogstwaarschijnlijk in het geding komen. Echter vanwege de vorming van een nieuw natuurdiscours is het toch verstandiger om met zoveel mogelijk actoren om de tafel te gaan zitten. Door met veel actoren met verschillende meningen aan tafel gaan zitten kan er namelijk uiteindelijk een breed gedragen nieuw discours ontstaan.

De dominante factoren zijn in figuur 16 (p. 25) tegen elkaar uitgezet. De succesfactoren in dit assenkruis betreffen een combinatie van veel actoren en nieuwe coalities of weinig actoren en oude coalities. In het figuur is te zien dat de kijkrichtingen beleefbare natuur en functionele natuur voldoen aan deze succesfactoren. Dit betekent dat deze kijkrichtingen het meest implementeerbaar zijn in de huidige maatschappelijke context.

4.1.2 Hulpbronnen

De tweede dimensie van de BAB betreft de hulpbronnen. Deze dimensie is in dit onderzoek uiteengelegd in drie subdimensies, namelijk financiële, juridische en sociale hulpbronnen. Aan de hand van de beschrijvingsmatrix zijn drie assenkruisen (figuur 12 t/m 15) opgesteld.

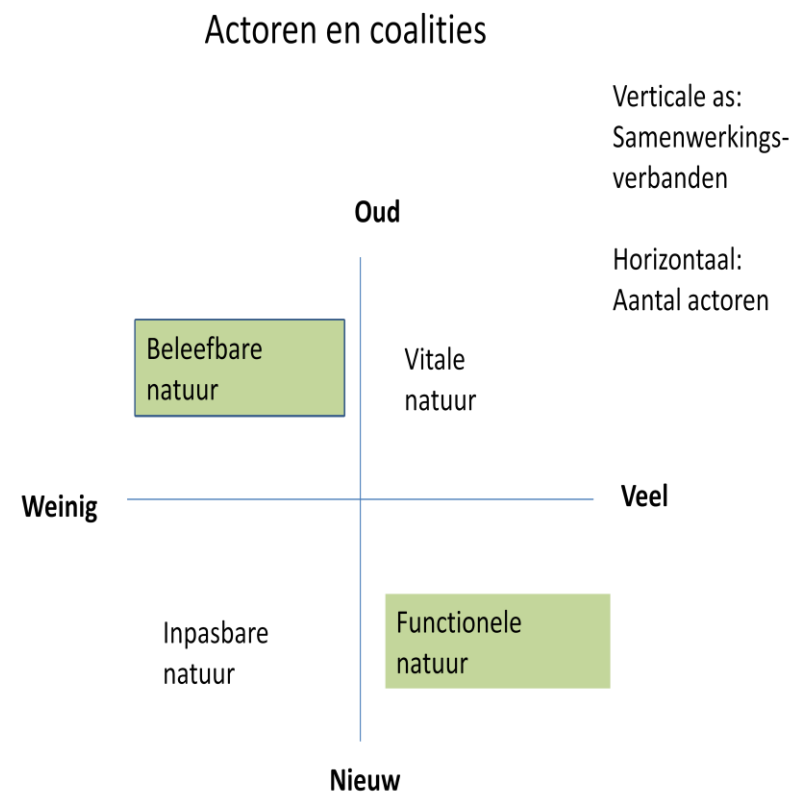
Het eerste assenkruis betreft de financiële hulpbronnen. In dit assenkruis zijn de geraamde kosten tegen het aantal hulpbronnen uitgezet. Men hecht in bezuinigingstijden zeer veel waarde aan de kosten. Door de bezuinigingen op Rijksniveau is er immers drastisch minder geld beschikbaar waardoor het verstandig is om zo min mogelijk kosten te maken. Het is daarbij handig om veel bronnen te hebben waar de kosten uit betaald kunnen worden. De succesfactoren in dit assenkruis zijn dus een combinatie van zo laag mogelijke kosten met zoveel mogelijk hulpbronnen. Zoals te zien is in figuur 12 (p. 28) voldoet de kijkrichting inpasbare natuur als enige aan beide succesfactoren. Dit betekent dat deze kijkrichting het gemakkelijkst geïmplementeerd kan worden in de huidige maatschappelijke context.

De tweede subdimensie van de hulpbronnen betreft de juridische hulpbronnen (figuur 13, p. 28). De eerste dominante factor die hierbij naar voren kwam is de zwaarte van de regelgeving. De factor is onderverdeeld in zware en lichte regelgeving. In de huidige samenleving is men de zware regelgeving beu en daarom is het beter om in te zetten op een lichtere regelgeving. Om de regelgeving te verlichten is het echter wel noodzakelijk om hulpbronnen tot de beschikking te hebben. Des te meer hulpbronnen, des te eenvoudiger het aanpassen van de regelgeving zal gaan. Het aantal hulpbronnen is daarom de tweede dominante factor die in het assenkruis is meegenomen. De succesfactoren in dit assenkruis zijn lichte regelgeving en veel hulpbronnen. Er is echter geen enkele kijkrichting die aan beide succesfactoren voldoet. De kijkrichtingen die het meest in de buurt komen zijn de inpasbare en functionele natuur. Dit betekent dat er geen enkele kijkrichting goed aansluit bij de maatschappelijke context en dus gemakkelijk te implementeren is.

De derde subdimensie van de hulpbronnen betreft de sociale hulpbronnen. Bij deze subdimensie is gekeken naar de dominante factoren 'mate van kennis intensiviteit' en 'omvang van het draagvlak' (figuur 14, p. 29). Qua kennis intensiviteit is het voor een provincie in het algemeen gemakkelijker als zij alle kennis al in huis hebben die nodig is voor de opstelling en uitvoering van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Zij heeft immers een beperkte capaciteit.

Actoren en coalities	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Direct betrokken actoren	-Rijk -Provincie -Waterschappen	Provincie	-Rijk -Provincie -Gemeenten	-Markt (private sector) -Rijk -Provincies -Gemeenten
Indirect betrokken actoren	-Natuur- en milieuorganisaties -Recreatie bedrijven -Landbouwsector -Europese Unie -Gemeenten	-Gemeenten -Waterschappen -Private partijen -Natuur- en milieuorganisaties -Rijk	-Natuur- en milieuorganisaties -Agrariërs -Aquariërs -(Recreatie) Bedrijven -Energie maatschappijen -Maatschappelijke organisaties	-Maatschappelijke organisaties -Burgers
Coalities (per sector)	Eventueel coalitie natuur en recreatie (minimaal)	Combineren recreatie, landbouw en natuur	Kan worden gerealiseerd door allerlei actoren die zich tot 'koploper in duurzaamheid' willen ontwikkelen	Coalitie tussen de bouwsector en natuursector

Tabel 1 Actoren en coalities



Figuur 11 Actoren en coalities Natuurverkenning (NVK)

Het draagvlak is voor de provincie eveneens van belang, omdat zij zoveel mogelijk draagvlak ambieert. Immers, als er geen draagvlak is, kan een beleid snel gedwarsboemd worden. Het draagvlak moet dus groot zijn. De succesfactoren in dit assenkruis zijn dus een kennis extensief beleid en een groot draagvlak. De kijkrichting die het meest tegemoet komt aan deze criteria, is de kijkrichting beleefbare natuur. Dit betekent dat deze kijkrichting het gemakkelijkst te implementeren is in de huidige maatschappelijke context.

Kijkend naar de uitkomsten in deze dimensie valt op dat er niet één specifieke kijkrichting is die aansluit op de maatschappelijke context bij alle subdimensies. Bij de financiële hulpbronnen sloot de kijkrichting inpasbare natuur het meest aan terwijl bij de juridische hulpbronnen er geen enkele kijkrichting aansloot op de huidige maatschappelijke context. Bij de sociale hulpbronnen bleek de kijkrichting beleefbare natuur de beste aansluiting te hebben. Een echt duidelijke 'winnaar' is dus niet aan te wijzen. Dit betekent dat er in dimensie geen enkele kijkrichting naadloos aansluit op de maatschappelijke context en dat er dus niet één kijkrichting gemakkelijk te implementeren is.

4.1.3 Spelregels

De derde onderzochte dimensie van de BAB betreft de spelregels. Deze dimensie is onderverdeeld in drie subdimensies namelijk formele en informele spelregels en de sturingsvorm. De formele spelregels vertonen echter veel overlap met de juridische hulpbronnen. De formele spelregels geven echter in tegenstelling tot de juridische hulpbronnen aan hoe de regels toegepast moeten worden. Vandaar dat ze toch opgenomen zijn in de tabel en in het assenkruis. De uitwerking van de kijkrichtingen op het gebied van spelregels is terug te vinden in tabel 3 (p. 30).

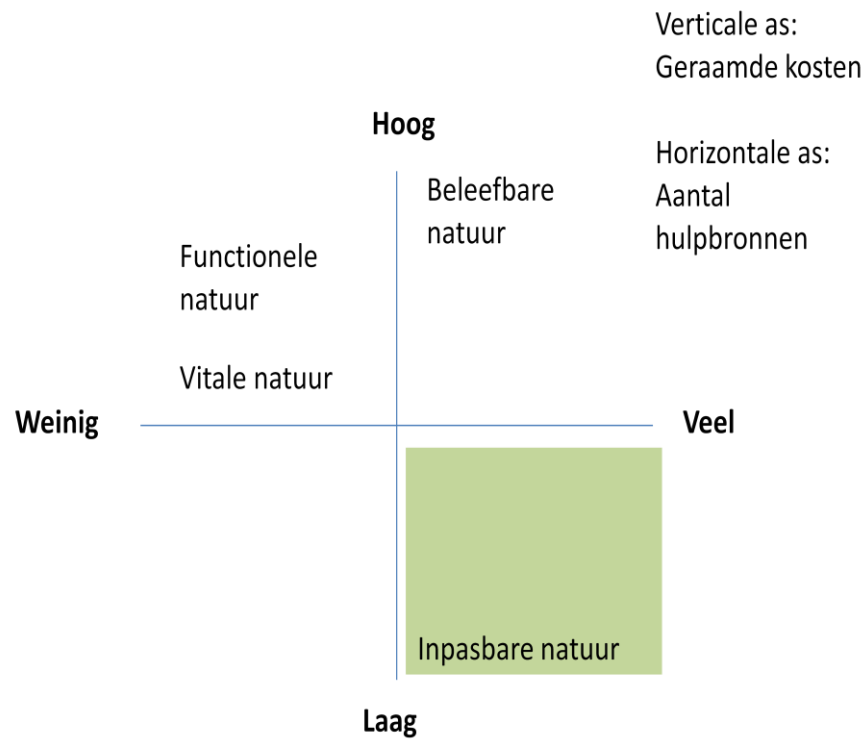
De gegevens uit de tabel zijn verwerkt in assenkruisen. Voor deze dimensie zijn er twee assenkruisen opgesteld. In het eerste assenkruis (figuur 15, p. 31) zijn de kijkrichtingen beoordeeld op de dominante factoren 'aanpassing van de regelgeving' en 'aantal spelregels'. Deze dominante factoren hebben betrekking op de informele en formele spelregels. De eerste dominante factor, de sterkte van de regelgeving, bestaat uit regelverscherping en regelversoepeling. In de praktijk is het vaak lastig om regels aan te scherpen of te versoepelen. De regels in het natuurbeleid zijn namelijk veelal afkomstig vanuit Europa en zijn daarom opgenomen in de Nederlandse regelgeving. Indien men dus iets aan de regels wil veranderen zou men dit op Europees niveau moeten bewerkstelligen. De aanname is dat Europa hier niet snel aan toe zal geven aangezien zij dan ook de regels voor andere landen moet aanpassen. Dit vereist veel werk en zal daarom niet snel gedaan worden. Een min of meer gelijke regelgeving zou daarom het gemakkelijkst zijn. De tweede dominante factor betreft het aantal spelregels. Des te minder regels des te makkelijker en overzichtelijker het is voor partijen om inzicht te krijgen in het proces. Hierbij is enkel gekeken naar de informele spelregels omdat de formele spelregels zijn opgenomen bij de juridische hulpbronnen. Ze zijn meegenomen bij de dominante factor 'zwaarte van de regelgeving'. Dit vanwege het feit dat de formele spelregels aangeven hoe de regels toegepast moeten worden.

De dominante factoren zijn vervolgens verwerkt in een assenkruis dat te zien is in figuur 15 (p. 31). De succesfactoren zijn weinig spelregels in combinatie met een min of meer gelijkblijvende regelgeving. De veronderstelling hierbij is dat de aanwezigheid van weinig spelregels zorgt voor een makkelijk, vlot lopend proces. Een andere veronderstelling is dat handhaving en eventueel kleine aanpassingen aan de regelgeving de makkelijkste weg vormen voor een provincie. Men hoeft dan immers geen stap extra te maken.

Hulpbronnen	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Financieel (inclusief kosten)	-Publieke middelen -Subsidies -Inkomsten uit ecotoerisme -Inkomsten uit combinatie grondstofwinning met natuur Kosten onderhoud en verwerving	-Fiscale regelingen -Publieke middelen -Subsidies uit Europese fondsen -Private gelden -Streekfonds (streekrekeningen) -Toeristen-, waterschaps-, vaar- en ontroerendgoed belastingopbrengsten -Groenaandelen Kosten onderhoud, verwerving en recreatie mogelijkheden	Gelden van lagere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties Kosten onderhoud en verwerving + waternatuur	Inkomsten uit verkoop van (ruil)gronden Inkomsten uit verkoop natuurgrond als bouwgrond Enkel beheerskosten
Juridisch (Publieke partijen)	-Ruimtelijk beleid -Waterbeleid -Internationale verdragen -Milieunormen -Europees beleid -Europese regelgeving -Concessies	Vergunningen Certificering Fiscale regelingen	-Fiscale regelingen -Kaders stellen d.m.v. bestemmingsplan en structuurvisie -Ruimtelijk en waterbeleid - Verlenen van ontheffing	Natuur- en landschapsbeleid Water en milieunormen Vergunningen
Sociaal	Deel van de natuur heeft een hoge belevingswaarde Veel kennis nodig op gebied van biodiversiteit en leefgebieden	Beleving en recreatief gebruik ter bevordering van het draagvlak Betrokkenheid vergroten door het toekomstig publiek te betrekken in de ontwerpfase van een recreatiegebied Gebruikers een rol laten spelen bij het beheer van een gebied	Bij elkaar brengen van kennis, publiek en privaat belang Stimuleren duurzaam gebruik ecosysteemdiensten bij top sectoren. Kennis over duurzaamheid noodzakelijk.	Kwaliteit van de woonomgeving stijgt door toename landelijk wonen. Draagvlak voor wonen in de natuur, maar hierdoor afbraak van de natuur. Dit resulteert in weinig draagvlak. Weinig kennis nodig.

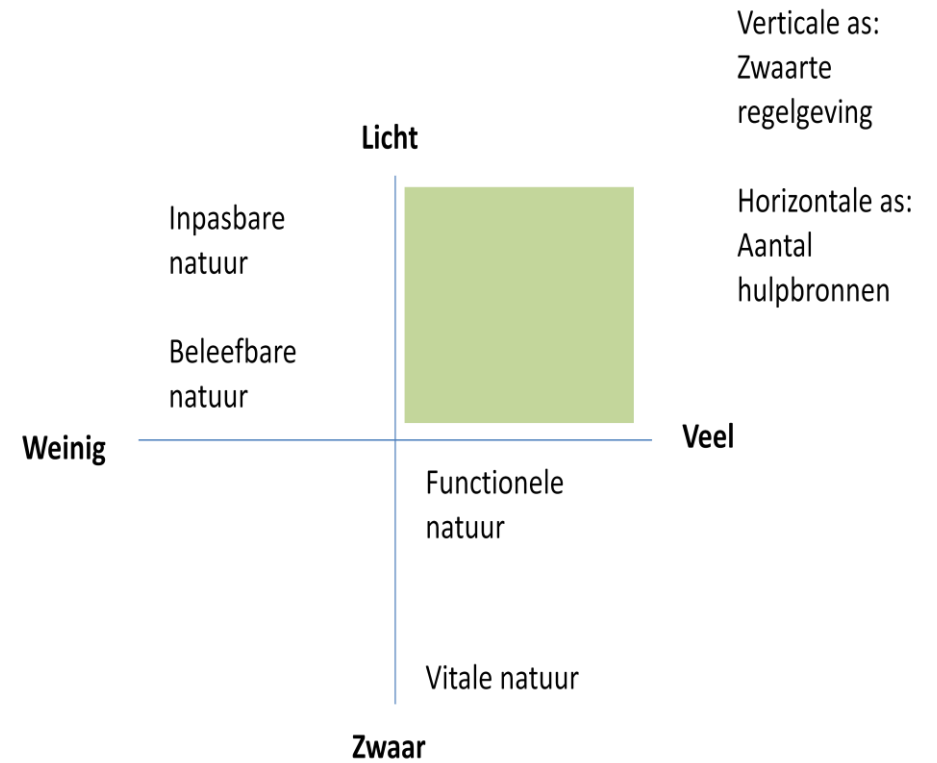
Tabel 2 Hulpbronnen

Financiële hulpbronnen



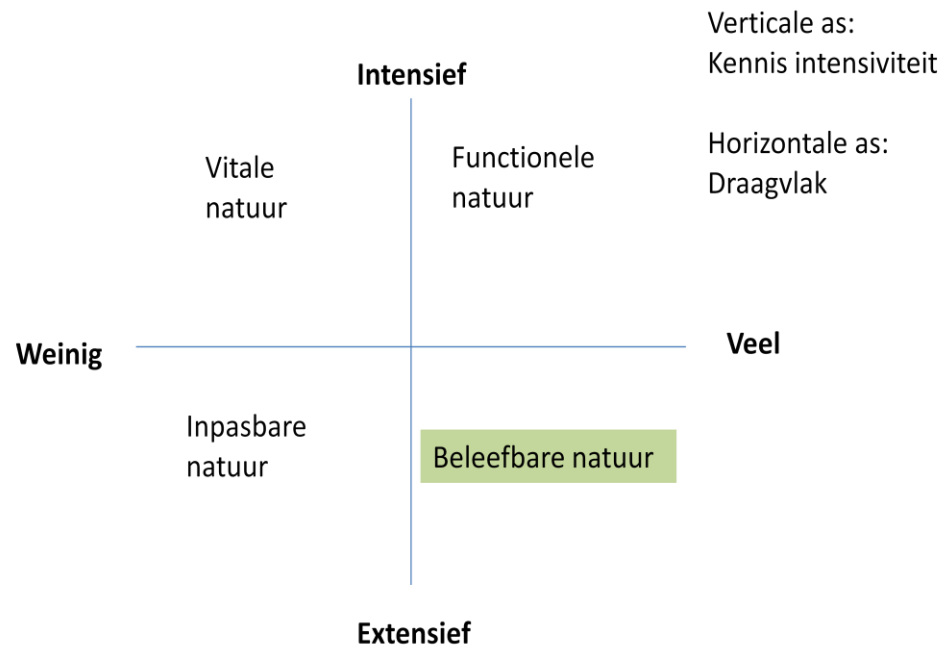
Figuur 12 Assenkruis financiële hulpbronnen NVK

Juridische hulpbronnen



Figuur 13 Assenkruis juridische hulpbronnen NVK

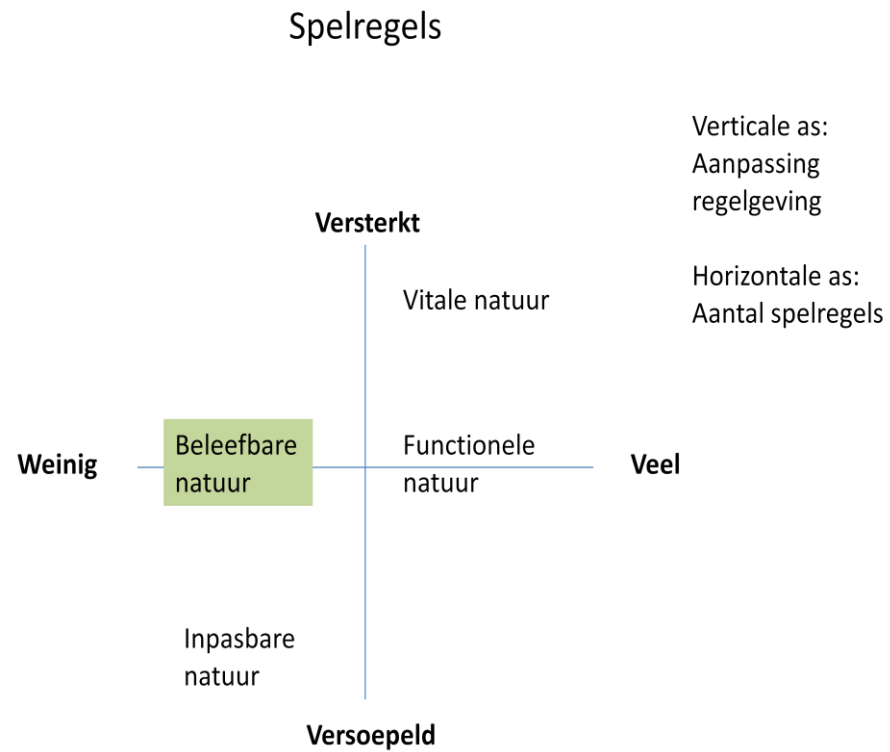
Sociale hulpbronnen



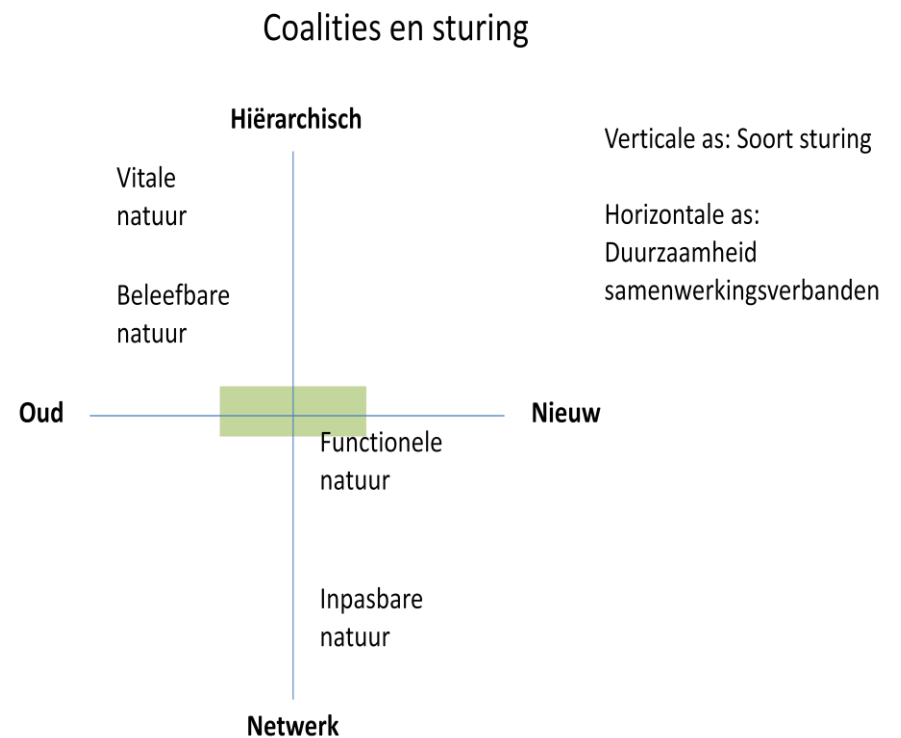
Figuur 14 Assenkruis sociale hulpbronnen NVK

Spelregels	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Formele regels	Sterk ruimtelijk beleid Strikte milieunormen Krachtig Europees beleid Internationale afspraken over de vorming van een samenhangend ecologisch netwerk	Het gaat vooral om hoge kwaliteit en niet zozeer om grote hoeveelheid, maar gebieden moeten voldoende groot zijn Alle bestaande natuur wordt gehandhaafd, maar meer inzet op belevings- en recreatiewaarde Uitgebreid netwerk van vaarwegen en fiets- en wandelpaden	Subsidies voor duurzaam gebruik ecosysteemdiensten Voldoen aan waterkwaliteitsdoelen Kaderrichtlijn Water Verbeteren milieu- en watercondities	Soepele milieu- en waternormen Meer speelruimte in Europese wet- en regelgeving Aanpassing bestaande regelgeving
Informele regels	-Sterk geïntensiveerde landbouw -Scheiding van functies -Creëren essentieel netwerk -Toebedelen gebruikers- functies -Landbouwgrond moet op de goede plek beschikbaar komen	Provincies voeren de regie bij het ontwikkelen van visies, het regelen van financiering en de organisatie van de uitvoering	-Combinatie van functies -Aandacht voor de optimalisatie van het geheel van diensten -Opzet innovatie netwerken -Veel innovatiekracht -Inrichten van gronden voor nieuwe natuur	Economische activiteiten binnen natuurgebieden Veel ruimte in de natuur om te wonen, werken en recreëren
Sturingsvorm	Sterke rijkssturing ligt voor de hand, andere partners zijn nodig Hoofdzakelijk publieke samenwerking (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen)	Netwerksturing Provincies voeren regie, maar intensieve samenwerking met gemeenten, waterschappen, recreatieondernemers, institutionele beleggers, zorgverzekeraars en milieuorganisaties	Veel samenwerkingsvormen hoofdzakelijk op lokaal en regionaal niveau	Zelfsturing Initiatief niet bij overheid maar bij markt

Tabel 3 Spelregels



Figuur 15 Assenkruis spelregels NVK



Figuur 16 Assenkruis coalities en sturing NVK

Uitgaand van deze veronderstellingen, sluit de kijkrichting beleefbare natuur in deze dimensie het meest aan op de maatschappelijke context. Dit betekent dat deze kijkrichting qua spelregels het gemakkelijkst te implementeren is in de huidige maatschappelijke context.

De laatste subdimensie van de spelregels betreft de sturingsvorm. Het is echter niet mogelijk om met slechts één dimensie een assenkruis op te stellen. Daarom is de sturingsvorm uitgezet tegen de duurzaamheid van de samenwerkingsverbanden. Deze dominante factor is eerder gebruikt bij de dimensie coalities en actoren in paragraaf 4.1.1 en kon daarom gemakkelijk opnieuw in een assenkruis ingevoegd worden. De succes- en faalfactoren betreffen wederom oud en nieuw (figuur 16, p. 32). De sturingsvorm is onderverdeeld in de succes- en faalfactoren hiërarchisch en netwerk. Hiërarchische sturing wordt al lang gebruikt door de overheden. Ze zijn hier dus mee bekend. De netwerk sturing is daarentegen vrij nieuw en nog in opkomst. De provincie zal hier dus nog haar weg in moeten vinden. Het is echter niet verkeerd om hier (deels) op in te zetten, gezien de veranderende samenleving. De samenleving transformeert langzaam maar zeker naar een netwerksamenleving, waarin netwerksturing goed past. De succesfactoren in dit assenkruis betreffen dus een deels hiërarchische sturing en deels netwerksturing en coalities met zowel bekende als onbekende actoren/sectoren. Er is echter geen enkele kijkrichting die aan deze criteria voldoet. Dit betekent dat er qua sturing geen enkele kijkrichting is die het gemakkelijkst te implementeren is in de huidige maatschappelijke context.

Afgaande op de assenkruisen, past de kijkrichting beleefbare natuur qua spelregels het best in de maatschappelijke context. Dit betekent dat deze kijkrichting het best te implementeren is, gezien de huidige maatschappelijke context.

4.1.4 Discours (en)

De vierde dimensie die wordt onderscheiden in de BAB betreft het discours. De dimensie is in de beschrijvingsmatrix (tabel 4, p. 34) uitgewerkt in normen en waarden en idealen. De variabelen zijn wederom per kijkrichting aangegeven.

Zoals eerder aangehaald is, begint zich langzamerhand een nieuw natuurdiscours te vormen. Hoe dit er uit zal komen te zien, is nu nog niet te achterhalen aangezien het discours nog volop in ontwikkeling is. Het is daarom lastig om waarden toe te kennen aan de discoursen van de kijkrichtingen, aangezien op het moment geen sprake is van overheersend discours. Om toch iets te kunnen zeggen over de discoursen is gekeken naar de voorwaarden die de provincie Zuid-Holland aan haar beleid stelt. Deze betreffen een hoge milieu- en landschappelijke kwaliteit (Provinciale Staten Zuid-Holland, 2010). Beide criteria zijn samengevoegd tot een dominante factor milieu- en landschappelijke kwaliteit en op de verticale as van het assenkruis opgenomen. Op de horizontale as is de dominante factor idealen uitgezet. Hierbij is gekeken naar de duurzaamheid van de idealen. Sommige idealen streeft de provincie namelijk al enige jaren na, terwijl andere idealen pas recentelijk aan de provinciale speerpunten zijn toegevoegd. Wanneer dit tegen elkaar uitgezet wordt, wordt het resultaat verkregen dat te zien is in figuur 17 (p. 34).

De twee succesfactoren in dit assenkruis zijn een hoge milieu- en landschappelijke kwaliteit en een combinatie van zowel oude als nieuwe idealen. De milieu- en landschappelijke kwaliteit dient zo hoog mogelijk te zijn aangezien de provincie hier sterk op in zet en strakke eisen aan stelt. Het is echter lastiger om te bepalen of beter ingezet kan worden op oude of nieuwe idealen. Indien de idealen oud zijn, zijn ze al redelijk ingeburgerd in de maatschappij. Het is bekend wat men wil. De oude opvattingen stoken echter niet altijd meer met de huidige opvattingen. Dit is vooral van toepassing op de kijkrichting vitale natuur. Deze kijkrichting strookt namelijk voor een groot deel met

het oude natuurdiscours. Dit discours heeft echter niet veel draagvlak meer dus het is niet verstandig om hierop in te zetten. De beleefbare natuur met als belangrijkste uitgangspunt toegankelijke recreatie is ook een oud ideaal maar geniet nog steeds steun. Er zal altijd behoefte aan zijn vooral rondom de grote steden.

Het kan echter ook wijs zijn om op een nieuw ideaal in te zetten gezien de veranderende omstandigheden. Onder veranderende omstandigheden kan onder andere de klimaatverandering geschaard worden. Deze is steeds nadrukkelijker aanwezig in het dagelijks leven en wordt steeds belangrijker op de politieke agenda. Door in te zetten op duurzaamheid kan men een groot deel van de gevolgen van klimaatverandering ondervangen. Om dit daadwerkelijk door te kunnen voeren moet duurzaamheid eerst opgenomen worden in het nieuwe natuurdiscours. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren is nu nog giswerk. De mogelijkheid is echter wel daadwerkelijk aanwezig. Daarom zal er in dit onderzoek ook rekening worden gehouden met deze optie. Samenvattend kan gesteld worden dat het goed kan zijn om zowel op oude als op nieuwe idealen in te zetten.

Er is echter geen enkele kijkrichting die voldoet aan de beide succesfactoren. Dit betekent dat er geen kijkrichting is die in het geval van de discoursen volledig aansluit op de huidige maatschappelijke context en gemakkelijk te implementeren is.

4.1.5 Natuurareaal & toepassingsgevolgen

Zoals eerder vermeld is er een dimensie natuurareaal en toepassingsgevolgen toegevoegd. In tabel 5 (p. 35) zijn beide uitgewerkt voor de vier kijkrichtingen. In figuur 18 (p. 35) zijn de dominante factoren 'geaardheid van de gevolgen' en 'de toe of afname van het natuurareaal' tegen elkaar uitgezet. Om dit te kunnen doen, is er gekeken naar het soort gevolgen dat een kijkrichting met zich mee brengt (overwegend positief of overwegend negatief) en de totale oppervlakte van het natuurareaal na de toepassing van een bepaalde kijkrichting. Bij de toepassingsgevolgen is gekeken naar de gevolgen die een kijkrichting heeft op de beleidsterreinen waar zij zich niet specifiek op richt. Daarnaast is het voor een provincie van belang hoe groot het natuurareaal in de provincie is. Vanuit de EHS doelstellingen is er namelijk een minimum aantal hectares vastgelegd voor natuur. Een kijkrichting zal hier in ieder geval aan moeten voldoen. Het areaal dat extra toegevoegd kan worden aan het oppervlak is mooi meegenomen.

De succesfactoren in dit assenkruis zijn dus overwegend positieve gevolgen en een toename van het natuurareaal. In figuur 18 is te zien dat drie van de vier kijkrichtingen aan deze succesfactoren voldoen. De kijkrichting functionele kijkrichting kent hierbij de grootste toename en de meeste positieve effecten. Dat betekent dat de kijkrichting functionele natuur, in het geval van de toepassingsgevolgen het natuurareaal, het best aansluit op de huidige maatschappelijke context en dus het gemakkelijkst te implementeren zal zijn.

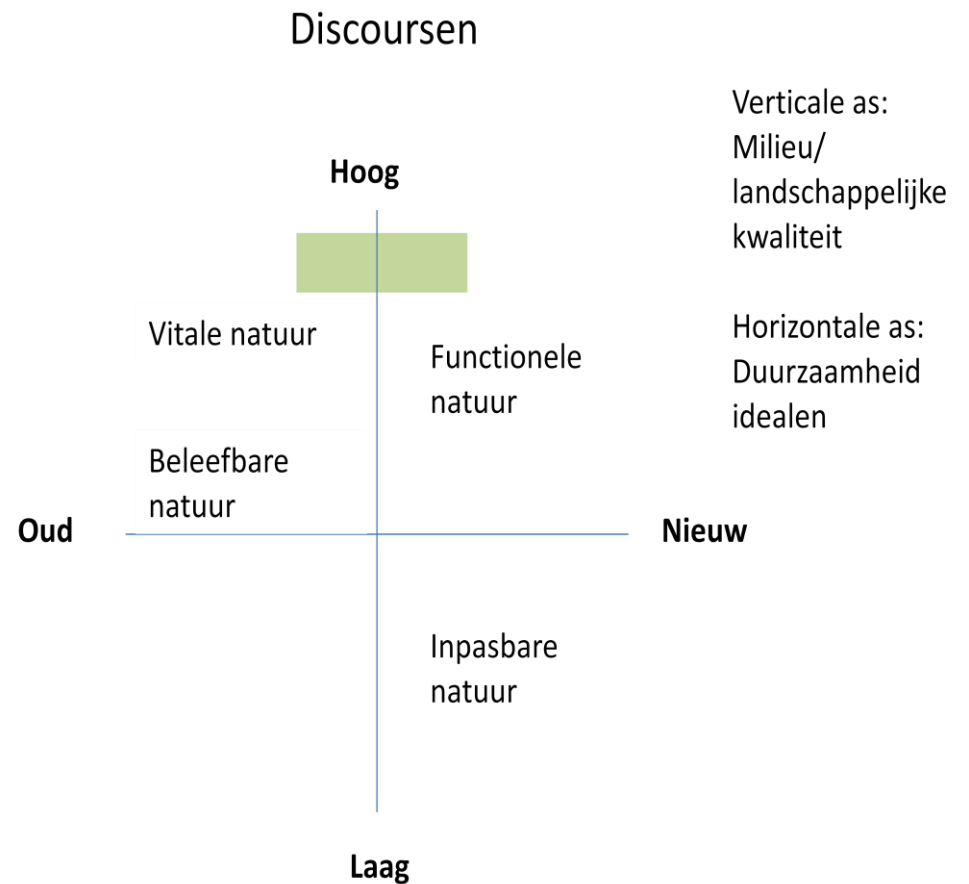
4.2 Uitvoerbare kijkrichtingen en succesvolle arrangementen

Aan de hand van de assenkruisen die zijn behandeld in paragraaf 4.1 en 4.2 is een scorekaart opgesteld (tabel 6, p. 37). In de scorekaart is weergegeven in welke mate de kijkrichtingen voldoen aan de succesfactoren van een dimensie. Aan de hand van de karakteristieken van de kijkrichtingen zijn deze vertaald in vier natuurbeleidsarrangementen (NBA) namelijk vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur.

Karakteristiek voor vitale natuur is dat zij erg goed aansluit op wat de maatschappij wil bij de dimensie natuurareaal en toepassingsgevolgen. Bij de dimensies actoren en coalities, hulpbronnen en spelregels staat zij echter ver af van de huidige maatschappelijke context. Qua discoursen sluit zij nu nog aan op de maatschappij.

Discours (en)	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Normen en waarden	Natuur krijgt alle ruimte Natuurlijke processen kunnen hun gang gaan Mens heeft verantwoordelijk voor het behoud van biodiversiteit	Natuur volop toegankelijk voor recreatie Meer recreatief groen rondom de steden	Natuur wordt duurzaam gebruikt Herkennen en zodanig benutten van (ecosysteem) diensten zodat ze duurzaam kunnen voortbestaan Kiezen van natuurlijke oplossingen	Natuur kent een grote veerkracht Natuur is mooi en belangrijk maar ondergeschikt aan andere functies Natuur biedt een aangename omgeving voor wonen, werken en recreatie en biedt daarmee een potentiële bron voor economische groei
Idealen	Herstel en behoud van internationaal belangrijke biodiversiteit	De natuur moet bereikbaar zijn en genoeg ruimte bieden om te voorzien in de vraag naar recreatief groen en een hoge belevingswaarde	Effectief en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen	De natuur is opengesteld voor andere gebruiksfuncties zodat er in en met de natuur geld verdiend kan worden

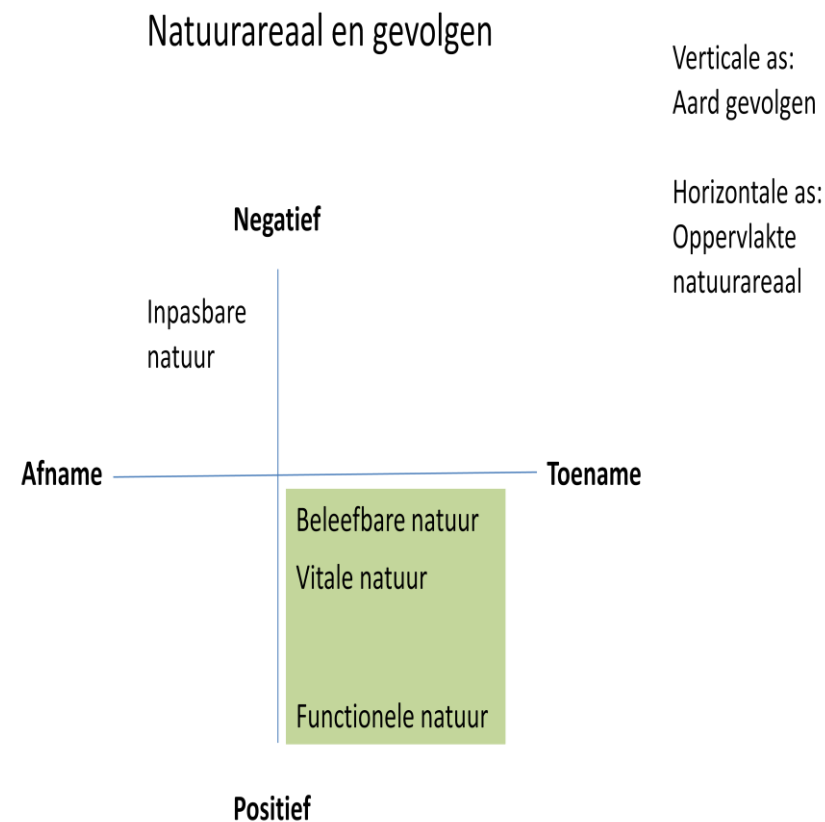
Tabel 4 Discours(en)



Figuur 17 Assenkruis discoursen

Natuurareaal en gevolgen	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Natuurareaal (ha)	Neemt toe	Neemt toe	Neemt toe	Blijft gelijk of daalt
Toepassingsgevolgen	Natuur levert bijdrage aan waterberging, co2-vastlegging en natuurlijke kust- en oeververdediging Weinig ruimte voor productie landbouwgewassen, visooft, winning biomassa en opwekken windenergie Tekort voor wandelen en fietsen vanaf huis stijgt met 20% Natuur ligt op grotere wandel- en fietsafstand van de woonplek	Het tekort aan groen voor wandelen en fietsen wordt voor 80% opgelost Hoge biodiversiteitswaarde en belevingswaarde gaan vaak samen, maar de nieuwe natuur in en rond de steden levert niet de leefgebieden waaraan soorten die achteruit gaan behoefte hebben Ecosysteemdiensten in gebieden blijven grotendeels behouden Productie van voedsel en duurzame energie op land neemt niet toe	Bijdrage aan vermindering nationale co2 uitstoot is beperkt Biodiversiteit profiteert eveneens Waternatuur profiteert soms Biedt kansen voor recreatie	Doelen uit de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Marien, de Vogel- en habitatrichtlijn komen verder buiten bereik Populatieomvang van veel soorten neemt af Verspreiding ruimtegebruik levert belemmeringen op voor gebruik van diensten die de natuur levert Toegankelijkheid en kwaliteit in de stad neemt af, weinig recreatiemogelijkheden

Tabel 5 Natuurareaal en gevolgen



Figuur 18 Assenkruis natuurareaal en gevolgen NVK

Dit kan echter ieder moment veranderen doordat zich een nieuw natuurdiscours aan het ontwikkelen is. Aangezien zij al op drie van de vijf onderzochte dimensies niet aansluit, kan gesteld worden dat het natuurbeleidsarrangement niet goed aansluit op de huidige maatschappij en dat het dus lastig zal zijn om deze kijkrichting als natuurbeleidsarrangement te implementeren.

De kijkrichting beleefbare natuur komt in tegenstelling tot de vitale natuur meer tegemoet aan de maatschappelijke context. Zowel bij de dimensie actoren en coalities als bij de dimensies hulpbronnen, spelregels en natuurareaal en gevolgen sluit zij goed aan op wat de huidige maatschappij wil. Zij schiet enkel tekort op de dimensie discoursen. Dit kan echter nog veranderen doordat zoals eerder gezegd het discours nog volop in ontwikkeling is. Over het algemeen kan dus gezegd worden dat de beleefbare natuur goed aan sluit op de huidige maatschappij en dat zij zeer waarschijnlijk als kijkrichting erg goed als beleidsarrangement te implementeren is.

De derde kijkrichting, de functionele natuur, steekt weer anders in elkaar. Karakteristiek voor de functionele natuur is de goede aansluiting op de dimensie natuurareaal en gevolgen. Bij de actoren en coalities en de discoursen ligt zij echter ver af van de maatschappelijke context en is dus qua deze dimensies moeilijk uitvoerbaar. Zij sluit daarentegen goed aan bij de dimensies hulpbronnen en spelregels. De kijkrichting is dus enigszins verdeeld. Zij bevat echter meer dimensies die wijzen op een goede uitvoerbaarheid. De kijkrichting functionele natuur zou dus als natuurbeleidsarrangement eventueel in aanmerking kunnen komen voor implementatie omdat zij meer naar gemakkelijk dan moeilijk neigt. Het natuurbeleidsarrangement maakt dus qua uitvoerbaarheid best een kans.

De vierde kijkrichting is de inpasbare natuur. Karakteristiek voor deze kijkrichting is de slechtste aansluiting op de dimensies spelregels, discoursen en natuurareaal en toepassingsgevolgen. Bij deze dimensies lag zij sloot zij uitermate slecht aan op de maatschappelijke context. Bij de actoren en coalities en de hulpbronnen sloot zij daarentegen erg goed aan. De kijkrichting sluit dus bij drie van de vijf onderzochte dimensies niet aan. Dit betekent dat zij als natuurbeleidsarrangement weinig kans heeft om geïmplementeerd te worden.

Kijkend naar de samenstelling van de vier kijkrichtingen en NBA is de beleefbare natuur in het algemeen het meest uitvoerbaar in de huidige maatschappelijke context. Daarna volgt de functionele natuur met daarachter de inpasbare en vitale natuur. Dit betekent dat in het algemeen de beleefbare natuur het makkelijkst te implementeren is en de vitale natuur het moeilijkst. De vraag is echter welk natuurbeleidsarrangement het meest aansluit op de Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA). Een beleidsarrangement kan nog zo gemakkelijk te implementeren zijn, maar als zij niet aansluit op het ZHBA, maakt zij in Zuid- Holland weinig kans op implementatie.

4.3 Besluit

Na de analyse van de kijkrichtingen in paragraaf 4.1 zijn er vier NBA onderscheiden namelijk vitale, beleefbare, functionele en inpasbare natuur. Zoals in paragraaf 4.2 naar voren kwam hebben deze beleidsarrangementen ieder hun eigen karakteristieken. Deze zijn eveneens in paragraaf 4.2 beschreven. De vraag is echter in hoeverre de karakteristieken van de NBA aansluiten op het ZHBA. De mate van aansluiting van de NBA op het ZHBA zal in hoofdstuk 5 nader toegelicht worden aan de hand van het begrip congruentie.

Natuurverkenning algemeen

	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Actoren & coalities	Red	Green	Red	Green
Hulpbronnen	Red	Green	Yellow	Green
Spelregels	Red	Green	Yellow	Red
Discoursen	Yellow	Yellow	Brown	Red
Natuurareaal en gevolgen	Green	Green	Green	Red

Tabel 6 Scorekaart NVK algemeen

5 Natuurbeleid Zuid- Holland

In het vorige hoofdstuk is behandeld welke vier natuurbeleidsarrangementen (NBA) er zijn. Dit waren de vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur. In dit hoofdstuk wordt het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA) geanalyseerd zodat de beleidsarrangementen in paragraaf 5.3 vergeleken kunnen worden aan de hand van het concept congruentie. In paragraaf 5.1 en 5.2 is allereerst het ZHBA geanalyseerd zodat er een antwoord gegeven kan worden op de tweede deelvraag:

In welk beleidsarrangement kan het Zuid-Hollandse huidige en geplande beleid worden vertaald?

Om de deelvraag te beantwoorden is in paragraaf 1 de positie van de provincie beschreven. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de provinciale speerpunten uit zowel de Structuurvisie 2010 als uit de nieuwe Groenagenda en welke hoofdpogaven hieruit afgeleid kunnen worden. Daarnaast is aandacht besteed aan de prioriteitenlijst afkomstig uit de nieuwe groenagenda. De prioriteitenlijst en de hoofdpogaven tezamen vormen het eerste deel van het ZHBA. Vervolgens is in paragraaf 5.2 het tweede deel van het provinciale beleidsarrangement beschreven. Dit is gedaan met behulp van beschrijvingsmatrices en assenkruisen, net als bij de NBA. De BAB dimensies uitgewerkt voor de provincie Zuid-Holland zijn ieder in een deelparagraaf beschreven (paragraaf 5.2.1 tot en met 5.2.5). Tot slot is in paragraaf 5.2.6 een overzicht gegeven van het gehele ZHBA.

Aan de hand van een vergelijking van het in paragraaf 5.1 en 5.2 opgestelde ZHBA en de in hoofdstuk 4 opgestelde NBA wordt in paragraaf 5.3 de derde deelvraag te beantwoordt:

In hoeverre is er sprake van congruentie tussen de NBA van de Natuurverkenning en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA)?

De mate van congruentie tussen de beleidsarrangementen (BA) is onderzocht door de dimensies van beide BA over elkaar te leggen en te vergelijken. In paragraaf 5.3.1 en paragraaf 5.3.2 zijn de mates van congruentie verbeeld in scorekaarten. Aan de hand van de congruentie-uitkomsten in paragraaf 5.3 is in paragraaf 5.4 antwoord gegeven op de vierde deelvraag:

Welke aanbevelingen voor een toekomstig natuurbeleid van Zuid-Holland kan uit de mate van congruentie tussen de NBA en het ZHBA worden afgeleid?

Zoals aangegeven in de deelvraag zelf zijn de aanbevelingen gebaseerd op de congruentie-uitkomsten uit paragraaf 5.3. De uitkomsten uit de drie bovenstaande deelvragen tezamen zijn gebruikt om in paragraaf 5.4 de vijfde deelvraag te beantwoorden:

In hoeverre biedt het verkregen inzicht voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid perspectief voor de andere provincies?

Door de antwoorden uit de vijf deelvragen die behandeld zijn in hoofdstuk 4 en 5 te combineren zal in hoofdstuk 6 antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

5.1 De positie van de provincie

In deze paragraaf is in paragraaf 5.1.1 een overzicht gegeven van alle speerpunten van de provincie en de selectie van de speerpunten die mee zijn genomen in het onderzoek. De speerpunten die

vervolgens doorvertaald zijn naar hoofdogaven, vormen het eerste deel van het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA). De speerpunten zijn in dit onderzoek meegenomen omdat zij een belangrijk onderdeel zijn van het Zuid-Hollandse beleid. De provincie zet het sterkst in op de onderwerpen die bij deze speerpunten naar voren komen, omdat zij deze het belangrijkste acht. Het is echter niet mogelijk om alle speerpunten mee te nemen. Daarom is er een selectie gemaakt aan de hand van de relevantie voor het natuurbeleid. De geselecteerde speerpunten zijn vervolgens vertaald naar hoofdogaven. De speerpunten zijn allen afkomstig uit de Structuurvisie 2010. In de nieuwe Groenagenda zijn er echter ook speerpunten opgenomen in de vorm van een prioriteitenlijst. Deze zullen ook meegenomen worden in het onderzoek. De prioriteitenlijst en de hoofdogaven tezamen vormen het eerste deel van het ZHBA dat in paragraaf 5.3 vergeleken wordt met de natuurbeleidsarrangementen (NBA).

5.1.1 Provinciale speerpunten

In de Structuurvisie 2010 zijn door de provincie een aantal speerpunten opgenomen. Deze veertien speerpunten vormen de basis voor het te voeren beleid. In tabel 7 (p. 40) zijn alle speerpunten op een rij gezet. Hierbij dient vermeld te worden dat de volgorde willekeurig is. Het ene speerpunt acht men niet belangrijker dan het andere. Echter niet alle speerpunten zijn relevant voor dit onderzoek. Daarom zijn de speerpunten gefilterd. De speerpunten zijn gefilterd op hun relevantie voor het natuurbeleid. Na filtering resten de speerpunten die terug te zien zijn in tabel 8 (p. 40).

De speerpunten uit tabel 8 zijn aan de hand van selectie terug gebracht naar enkele hoofdogaven. Deze opgaven moet men volbrengen om de speerpunten te kunnen realiseren. Hierbij dient vermeld te worden dat niet iedere hoofdogave ten goede komt aan slechts één speerpunt. Een hoofdogave komt in enkele gevallen namelijk ten goede aan meerdere speerpunten. In tabel 9 (p. 41) is te zien welke hoofdogaven opgenomen zijn in het schema en aan welke speerpunt(en) deze ten goede komen. Hierbij dient vermeld te worden dat de speerpunten en hoofdogaven zijn gebaseerd op de Structuurvisie uit 2010 van de provincie Zuid-Holland. De provincie heeft echter zoals in hoofdstuk 3 reeds vermeld is, dit jaar april een nieuwe Groenagenda uitgebracht. In de Groenagenda heeft men opgenomen welke opgaven uit de Structuurvisie 2010 men in ieder geval wil realiseren. Deze zijn weer gegeven in de vorm van prioriteiten. De volledige 'prioriteiten tot 2015' lijst is weer gegeven in tabel 10 (p. 41).

Opvallend in deze tabel is dat de speerpunten 'Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen' en 'Duurzame energievoorziening inclusief winning' (duurzame Deltaprovincie) verdwenen zijn van de lijst. Daarnaast valt op dat 3 van de 5 prioriteiten liggen op het gebied van recreatie. Dit laat zien dat de provincie hier een sterke nadruk op legt. Hier zal dan ook rekening mee gehouden worden in het vervolg van het onderzoek.

5.2 Analyse dimensies BAB

Om erachter te komen hoe het tweede deel van het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA) in elkaar steekt, is er een zelfde analyse uitgevoerd als bij de NBA. Nu is de analyse echter gebaseerd op de meest recente structuurvisie van Zuid-Holland uit het jaar 2010. Het beleid van het provincie wordt per dimensie en in sommige gevallen per subdimensie (bij de hulpbronnen) geanalyseerd. Vervolgens wordt zij op dezelfde manier in hetzelfde assenkruis geplaatst als de NBA in hoofdstuk 4 zodat te zien is met welk natuurbeleidsarrangement het provinciale beleid het meest congruent is. Hier zal in deze paragraaf kort aandacht aan besteed worden. De mate van congruentie zal vervolgens in hoofdstuk 5.3 weergegeven worden in een scorekaart zodat de NBA goed te vergelijken zijn. Daarbij zal eveneens uitgelegd worden wat een hoge congruentie precies inhoudt.

Speerpunten
Behouden en aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid
Verbeteren van de waterveiligheid
Robuust en veerkrachtig watersysteem
Duurzame energievoorziening inclusief winning
Versterken stedelijk netwerk
Optimaal benutten van bestaande ruimte voor economische clusters
Verbeteren interne en externe bereikbaarheid
Voldoende aanbod van verschillende woonmilieus
Voorzien in een gezonde leefomgeving
Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen
Behouden van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur
Verbeteren belevingswaarde en verminderen verrommeling
Realiseren van een complete Ecologische Hoofdstructuur
Versterken recreatieve functie en groenstructuur

Tabel 7 Speerpunten Zuid-Holland

Bron: Provinciale Staten (2010)

Speerpunten natuurbeleid
Duurzame energievoorziening inclusief winning
Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen
Verbeteren belevingswaarde en verminderen verrommeling
Realiseren van een complete Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
Versterken recreatieve functie en groenstructuur

Tabel 8 Gefilterde speerpunten Zuid-Holland

Hoofdpogave	Speerpunt
Duurzame Deltaprovincie	Duurzame energievoorziening inclusief winning
Netwerkvorming	Versterken groenstructuur
	Realiseren complete EHS
	Verminderen verrommeling
	Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen
Kansen creëren voor recreatie	Versterken recreatieve functie
	Verbeteren belevingswaarde
Groen binnen bereik	Versterken groenstructuur
	Verbeteren belevingswaarde
Herstellen biodiversiteit	Versterken recreatieve functie
	Realiseren complete EHS
	Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen
Oplossen tekort wandelen en fietsen	Verbeteren belevingswaarde
	Versterken recreatieve functie

Tabel 9 Hoofdpogaven Zuid Holland

Bron: Provinciale Staten (2010)

Prioriteiten tot 2015

1. afronden van de projecten Recreatie om de Stad (RodS)

2. realiseren en beheren van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

In combinatie met:

3. het bieden van een aantrekkelijk recreatief routenetwerk

4. een kwaliteitsimpuls geven aan recreatiegebieden en landschap rond het stedelijk netwerk

Tabel 10 Prioriteiten Zuid-Holland

Bron: Provincie Zuid-Holland (2012b)

5.2.1 Actoren en coalities

In tabel 17 zijn de actoren en coalities voor de provincie Zuid- Holland uitgewerkt. Om de gegevens te kunnen vergelijken is er net als bij de NBA gebruik gekeken naar de dominante factoren duurzaamheid van samenwerkingsverbanden en de hoeveelheid aan actoren.

Qua actoren is in tabel 12 (p. 43) te zien dat de provincie met aardig wat actoren rekening dient te houden op meerdere schaalniveaus. Het is dus duidelijk dat de provincie hoe dan ook te maken heeft met veel actoren, al dan niet vrijwillig. De dominante factor samenwerkingsverbanden behoeft echter nog enige aanvulling. De provincie heeft namelijk zelf twee voorkeuren wat betreft samenwerkingsverbanden. Deze zijn weergegeven in tabel 11. De tabel is opgebouwd uit drie onderdelen, namelijk partijen, sectoren en kijkrichtingen. In eerste kolom is aangegeven met welke partijen de provincie moet samenwerken om de voorkeur te kunnen realiseren. In de tweede kolom is aangegeven welke sectoren men middels beleid met elkaar wil verbinden en in de derde kolom is tot slot aangegeven onder welke kijkrichting deze voorkeur te scharen is.

In de tabel is te zien dat de provincie twee voorkeuren heeft die enigszins van elkaar verschillen. Een overeenkomst is echter dat bij beide voorkeuren een samenwerking met de recreatiesector geambieerd wordt. In de eerste voorkeur betreft de samenwerking vooral samenwerking met oude bekende partijen. Bij de tweede voorkeur is er echter sprake van een nieuwe samenwerkingspartij namelijk de beheerders van water- en zuiveringsinstallaties. Het beste zou zijn om een beetje van beide te nemen. Dit is in het verleden namelijk ook erg succesvol geweest (Soeterbroek, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Daarnaast is het verstandig om veel actoren te betrekken, indien het om voorstanders van 'natuur' gaat (Kooijman, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). 'In de huidige situatie is het vaak zo dat bijvoorbeeld bij de realisatie van nieuwe natuur, de voorstanders pas in beeld komen als de nieuwe natuur er is (door er bijvoorbeeld te recreëren), maar dat tot dat moment in een gebiedsproces er alleen tegenstanders aan tafel zitten' (Kooijman, persoonlijke communicatie, 23 mei 2012).

Op basis van de bovenstaande gegevens is het assenkruis ingevuld. Deze is weergegeven in figuur 19 (p. 43). In het assenkruis is te zien dat de provinciale succesfactoren een combinatie is van veel actoren met zowel oude als nieuwe samenwerkingsverbanden. Er is echter geen enkel natuurbeleidsarrangement dat dezelfde succesfactoren heeft. Dit betekent dat geen enkel natuurbeleidsarrangement een hoge congruentie vertoont met het ZHBA.

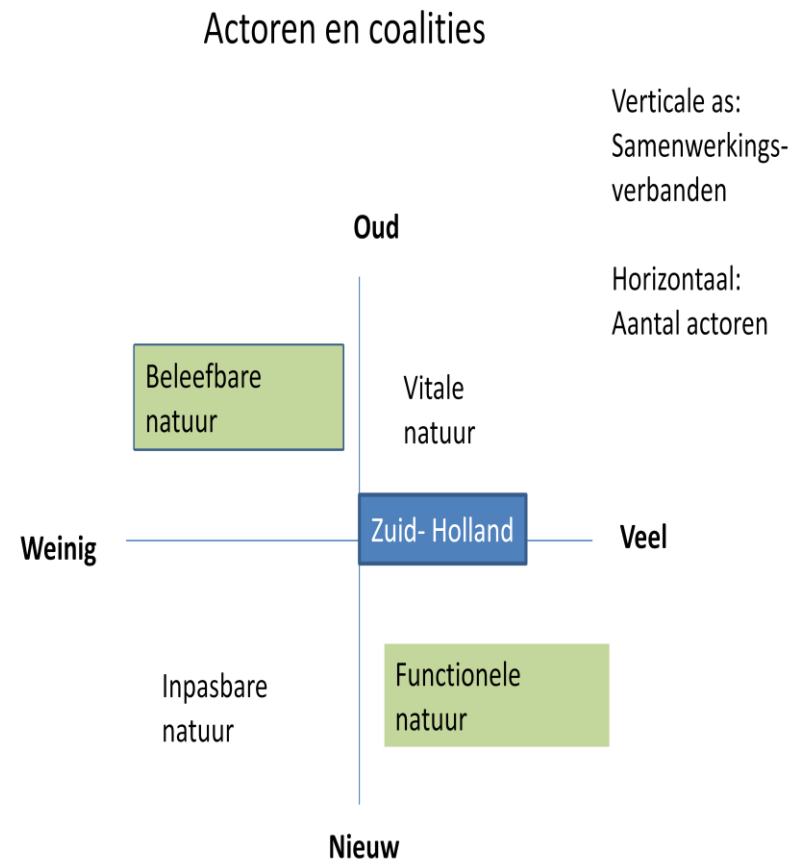
Partijen	Sectoren	Kijkrichtingen
Voorkeur 1		
Waterschappen	Natuur	Beleefbare natuur
Natuurorganisaties	Water	
Recreatie bedrijven	Recreatie	Vitale natuur
Agrariërs	(Stads)landbouw	
Landschapstichting	Landschap en cultureel erfgoed	
Partijen cultureel erfgoed		
Voorkeur 2		
Natuurorganisaties	Natuur	Beleefbare natuur
Recreatiebedrijven	Recreatie	
Beheerders water- en zuiveringsinstallaties	Waterberging en –zuivering aan stadsraden	Functionele natuur

Tabel 11 Voorkeuren provincie

Bron: Brouwer & van Rijn-Vellekoop (2012)

Actoren en coalities	
Direct betrokken actoren	Provincie Rijk
Indirect betrokken actoren	Waterschappen Gemeenten Regio's (Metropoolregio) Aangrenzende provincies (met name voor Groene Hart) Andere organisaties
Coalities	Rijk, provincie, regio's, gemeenten, aangrenzende provincies en voor belangrijke opgaven andere partijen Daarnaast wil de provincie ook meer initiatief en verantwoordelijkheid geven aan het bedrijfsleven door ruimte te geven aan ondernemerschap in het groen

Tabel 12 Actoren en coalities Zuid-Holland



Figuur 19 Assenkruis actoren en coalities

5.2.2. Hulpbronnen

De tweede dimensie betreft wederom de hulpbronnen. Voor de provincie Zuid- Holland zijn de hulpbronnen eveneens uitgewerkt in drie subdimensies. De uitwerking van deze dimensies is te zien in tabel 13 (p. 45). Hierbij dient vermeld te worden dat de informatie uit de tabel dateert uit de Structuurvisie 2010. In de nieuwe Groenagenda worden ook een aantal financieringsmogelijkheden naar voren gedragen. Men maakt hierbij het onderscheid tussen publieke en private financiering. In de tabellen zijn de partijen en hun financieringsmogelijkheden tegen elkaar uitgezet. De exacte inhoud van de financieringsmodellen is te zien in bijlage I. Een deel van de informatie uit tabel 19 is alsnog meegenomen bij de financiële hulpbronnen omdat deze nog een aanvulling op de bestaande gegevens gaf. De informatie uit tabel 20 dient echter slechts als achtergrond informatie aangezien er in dit onderzoek niet specifiek gekeken wordt naar de private financieringsmogelijkheden.

Bij de financiële hulpbronnen zijn de kosten en het aantal hulpbronnen tegen elkaar aangezet zoals te zien is in figuur 20 (p. 45). De provincie Zuid-Holland houdt gezien het huidige beperkte Rijksbudget de kosten waarschijnlijk zo laag mogelijk. De financiële tekorten die de provincie heeft, moet zij met eigen middelen of verdere bezuinigingen oplossen (Soeterbroek, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Hier zal zij logischerwijs zo min mogelijk gebruik van willen maken. Om de geraamde kosten te kunnen dekken hebben ze veel hulpbronnen beschikbaar zoals te zien is in tabel 13. Dit betekent dat de provinciale succesfactoren wat betreft financiële hulpbronnen een combinatie van lage geraamde kosten en veel hulpbronnen betreft. De positie van Zuid-Holland is in dit geval het meest congruent met de kijkrichting inpasbare natuur.

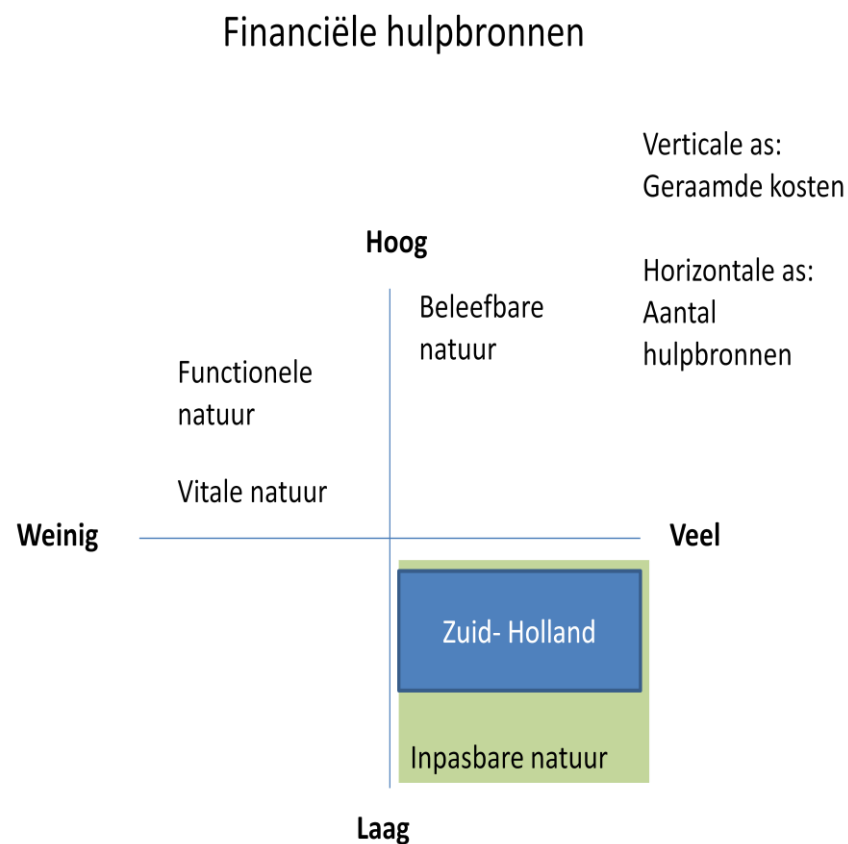
Bij de juridische hulpbronnen zijn wederom de zwaarte van de regelgeving en het aantal hulpbronnen tegen elkaar uitgezet, zoals te zien is in figuur 21 (p. 46). De positie op het gebied van regelgeving van Zuid-Holland wordt voor een groot deel bepaald door de zware regelgeving en druk tot het behalen van natuurdoelen vanuit Europa. Deze zijn eveneens verankerd in het nationale beleid. Zuid- Holland heeft echter veel hulpbronnen om aan de doelen te kunnen voldoen. De provinciale succesfactoren zijn dus redelijk zware regelgeving in combinatie met veel hulpbronnen. Haar positie is dus qua juridische hulpbronnen het meest congruent met de kijkrichtingen functionele en vitale natuur.

De derde subdimensie van hulpbronnen betreft de sociale hulpbronnen. In het assenkruis in figuur 22 (p. 46) zijn net als bij de NBA analyse de kennis intensiviteit en het draagvlak tegen elkaar uitgezet. De provincie Zuid-Holland heeft zelf veel kennis in huis, maar het motto van de provincie luidt: 'verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen bij het meest geschikte bestuursniveau' (Provinciale Staten Zuid- Holland, 2010, p. 120). Dit houdt in dat wanneer zij zelf niet over de kennis beschikken zij het probleem neer leggen bij een lager of hoger orgaan dat wel over de juiste kennis beschikt. De provincie werkt dus het liefst kennis extensief. Qua draagvlak stelt de provincie als eis dat deze zo groot mogelijk is. Er moet sprake zijn van zowel publiek als maatschappelijk, bestuurlijk en politiek draagvlak. De provinciale succesfactoren betreffen dus in het geval van de sociale hulpbronnen een combinatie van kennis extensiviteit en een groot draagvlak. De uitgangspositie van de provincie is qua hulpbronnen het meest congruent met de kijkrichting beleefbare natuur.

Kijkend naar de bovenstaande constatering valt op dat er geen enkel natuurbeleidsarrangement overeenkomt met het ZHBA qua hulpbronnen. Ieder natuurbeleidsarrangement vertoont één maal gelijkenis met het ZHBA. Dit betekent dat alle NBA even congruent zijn met het ZHBA hetzij op andere subdimensies.

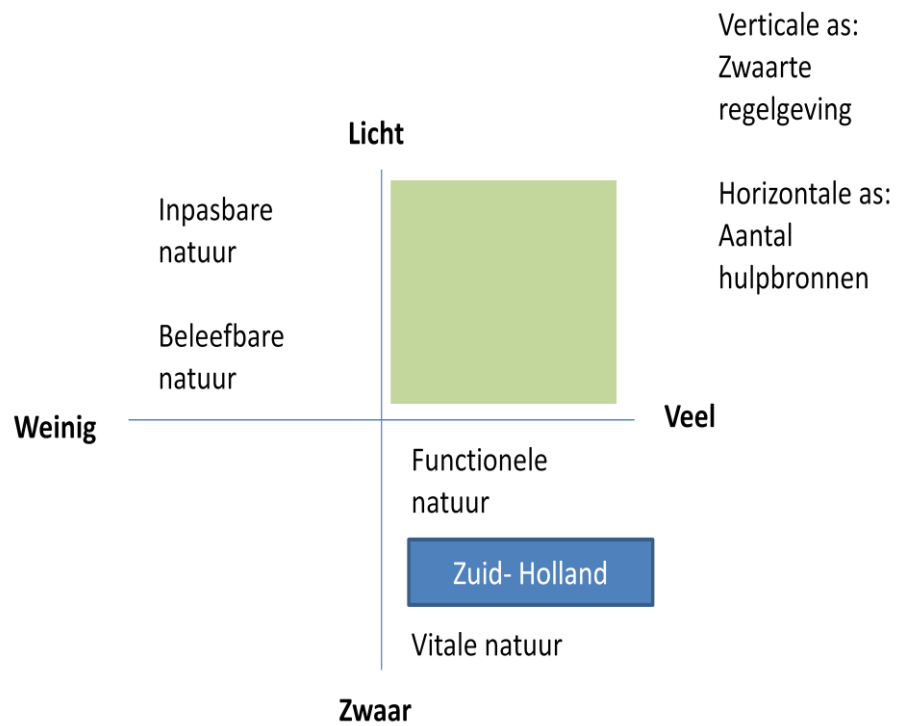
Hulpbronnen	
Financieel	-Provinciale financiering (Belastinggeld) -Rijksgeel -Europese subsidie -Provinciale subsidie -Private terrein beheerders geld -Aanvulling vanuit Groenagenda: - Leges - Ontwikkelingsrechten - Concessies - Kosten verhalen via grondexploitatie
Juridisch	-Instrumenten in het kader van de Wetruimtelijke ordening ➤ Proactieve instrumenten - Verordening; - Proactief vooroverleg in een zeer vroeg stadium van plan- of projectontwikkeling; - Proactieve aanwijzing ➤ Reactieve instrumenten - Bezwaar/ zienswijze - Reactieve aanwijzing - Beroep - Inpassingsplan - Coördinatieregeling -Grondexploitatie wet -Onteigeningswet -Uitvoeringsagenda -Structuurvisie -Natuurbeschermingswet 1998 -Verordening ruimte
Sociaal	-Publiek draagvlak -Politiek draagvlak -Bestuurlijk draagvlak -Maatschappelijk draagvlak

Tabel 13 Hulpbronnen Zuid-Holland



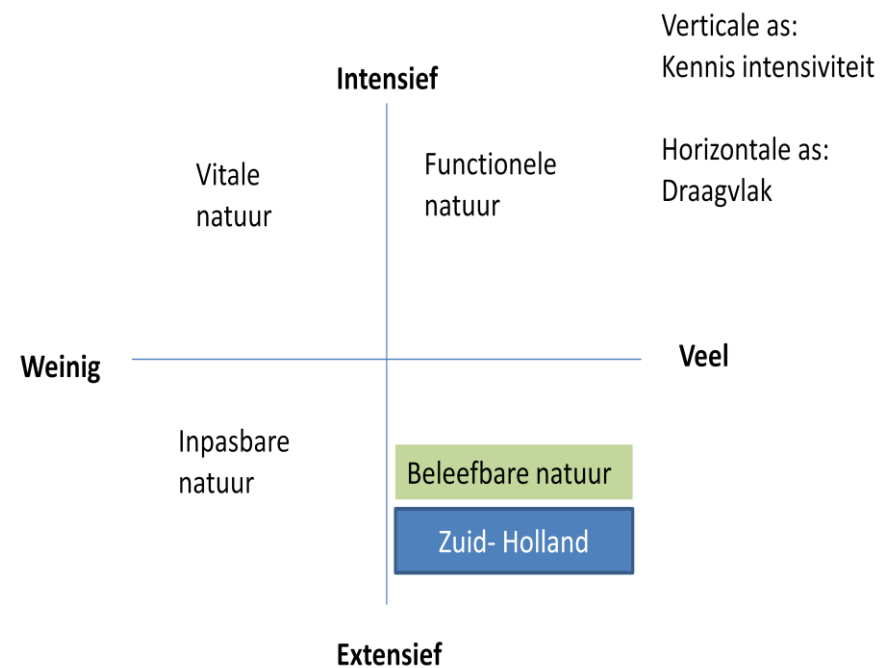
Figuur 20 Assenkruis financiële hulpbronnen

Juridische hulpbronnen



Figuur 21 Assenkruis juridische hulpbronnen

Sociale hulpbronnen



Figuur 22 Assenkruis sociale hulpbronnen

5.2.3 Spelregels

De derde dimensie van de BAB die onderzocht is, zijn de spelregels. De spelregels zijn opgedeeld in drie subdimensies, namelijk formele en informele regels en de sturingsvorm. Alle dimensies zijn uitgewerkt tabel 14. De informatie uit de tabel is uitgewerkt in twee assenkruisen, zie figuur 23 en 24 (p. 48 en 49). Hierin zijn wederom in het eerste assenkruis de dominante factoren 'sterke van de regelgeving en het aantal spelregels' opgenomen en in het tweede assenkruis de dominante factoren 'soort sturingsvorm en de duurzaamheid van de actoren'.

In het eerste assenkruis (p. 48) is te zien dat de provinciale succesfactoren een combinatie van versterkte regelgeving en weinig spelregels zijn. Wanneer de provincie de gestelde Europese natuurdoelstellingen wil behalen is er namelijk een versterking van de regelgeving nodig is. Volgens de beoordeling van het PBL (2011, §1) zorgen 'de maatregelen uit het natuurakkoord tussen Rijk en provincies – in combinatie met de bezuinigingen op natuur – ervoor dat er een versnelde verslechtering van natuurkwaliteit en leefomstandigheden voor planten- en diersoorten reëel is, in plaats van het beoogde stoppen van de achteruitgang'. 'Ook het voldoen aan de harde internationale verplichtingen waaraan de Europese Commissie de Nederlandse natuurprestaties nu en in het komende decennium zal toetsen' komt volgens het PBL (2011, §1) verder buiten beeld te liggen. Men zal dus wel in moeten zetten op een regelversterking en dan in combinatie met de weinige spelregels die de provincie heeft. Er is echter geen enkel natuurbeleidsarrangement dat dezelfde positie heeft als de provincie. Dit betekent dat er qua spelregels geen enkel natuurbeleidsarrangement een hoge congruentie vertoont met het ZHBA.

In het tweede assenkruis (figuur 24, p. 49) zijn opnieuw de coalities en de sturing tegen elkaar uitgezet. Wederom is er gebruik gemaakt van de dominante factoren 'soort sturingsvorm en de duurzaamheid van de coalities'. De provinciale succesfactoren zijn een combinatie van zowel hiërarchische als netwerksturing met veel duurzame actoren. De provincie werkt namelijk afhankelijk van de situatie met een hiërarchische sturing of een netwerksturing. Daarbij wil zij meer ruimte geven aan bedrijfsleven maar zelf wel de touwtjes in handen houden. Daarnaast werkt zij het liefst met bekende actoren zoals in paragraaf 5.2.1 eerder is geconstateerd. Er is echter geen enkel natuurbeleidsarrangement dat bij de positie van de provincie aansluit. Dit betekent dat er geen enkel natuurbeleidsarrangement een hoge congruentie vertoont met het ZHBA.

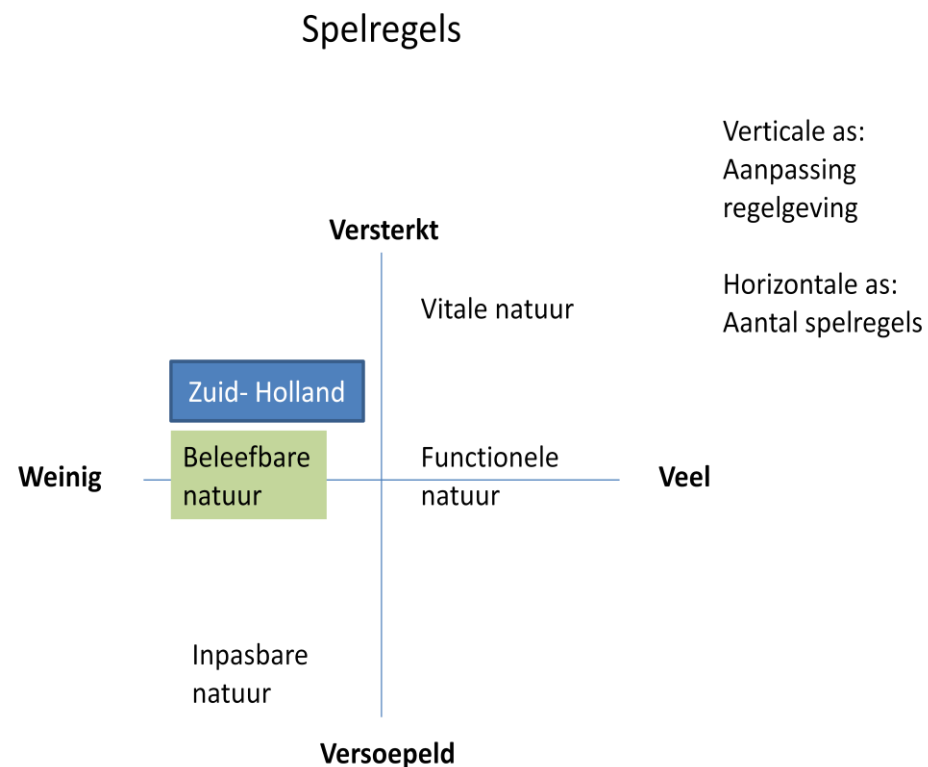
5.2.4 Discours (en)

De vierde dimensie die wordt onderscheiden in de BAB betreft het discours. De dimensie is in tabel 15 (p. 50) uitgewerkt. De variabelen zijn wederom per kijkrichting weergegeven.

Zoals eerder is aangehaald begint zich langzamerhand een nieuw natuurdiscours te vormen. Hoe dit er uit zal komen te zien is nu nog niet te achterhalen aangezien het discours nog volop in ontwikkeling is. Het is daarom lastig om waarden toe te kennen aan de discoursen van de kijkrichtingen. Om toch iets te kunnen zeggen over de discoursen is gekeken naar de voorwaarden die de provincie Zuid-Holland aan haar beleid stelt. Deze betreffen een hoge milieu en landschappelijke kwaliteit (Provinciale Staten Zuid-Holland, 2010). Beide criteria zijn samengevoegd tot een dominante factor milieu- en landschappelijke kwaliteit en op de verticale as van het assenkruis opgenomen. Op de horizontale as is de dominante factor idealen uitgezet. Hierbij is gekeken naar de duurzaamheid van de idealen. Sommige idealen streeft de provincie namelijk al enige jaren na terwijl andere idealen zeer recent zijn. Wanneer beide dominante factoren tegen elkaar uitgezet worden, wordt het resultaat verkregen dat te zien is in figuur 25 (p. 50).

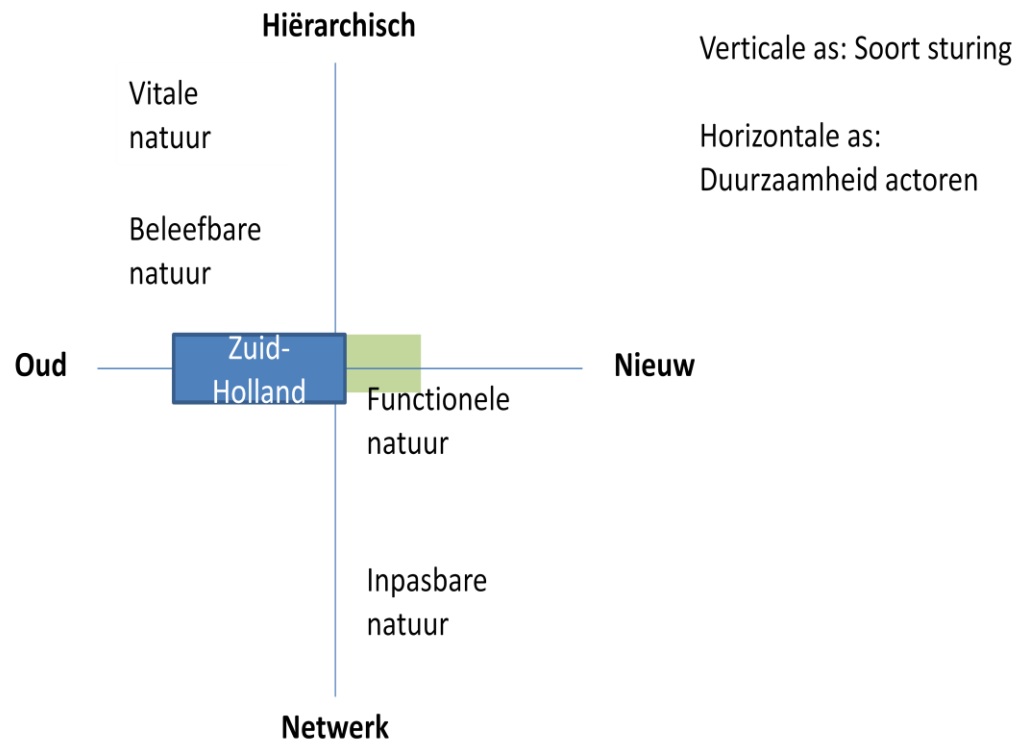
Spelregels	
Formele regels	Behalen Rijks- en Europese natuurdoelen (o.a. Natura 2000)
Informele regels	Bestuurlijke afspraken en convenanten 'Lokaal wat kan, provinciaal wat moet' Proactieve houding provincie
Sturingsvorm	Afhankelijk is van onder andere 'het project en de activiteit, de maatschappelijke context en de mogelijkheden van de provincies en partners' (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 45).

Tabel 14 Spelregels Zuid-Holland



Figuur 23 Assenkruis spelregels

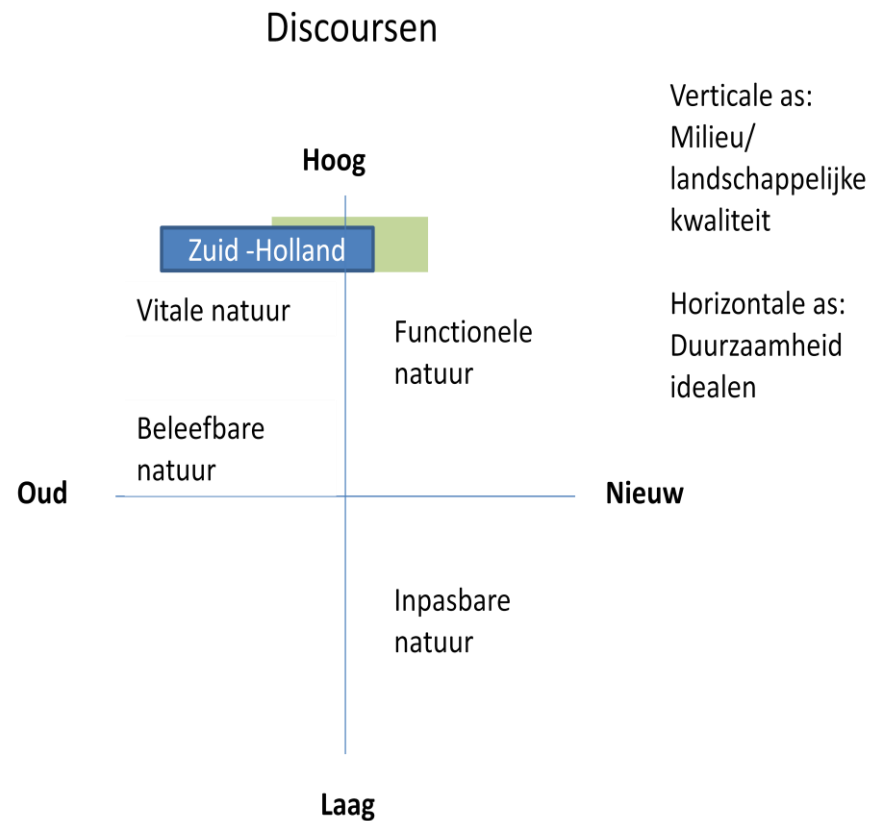
Coalities en sturing



Figuur 24 Assenkruis coalities en sturing

Discours (en)	
Normen en waarden	-Garanderen basiskwaliteit en milieukwaliteit -Bieden landschappelijke kwaliteit ➤ Cultuur ➤ Recreatie ➤ Beleving
Idealen (gebaseerd op de speerpunten van de provincie, geselecteerd op onderwerp scriptie)	Een aantrekkelijk landschap met ruimte voor landbouw, natuur, recreatie, toeristisch verblijf en vermaak ➤ Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen ➤ Verbeteren belevingswaarde (voor recreatie) en verminderen verrommeling (netwerken) ➤ Realiseren van een complete Ecologische Hoofdstructuur (inclusief Groene Ruggengraat) ➤ Versterken recreatieve functie en groenstructuur ➤ Een duurzame Deltaprovincie

Tabel 15 Discours(en) Zuid-Holland



Figuur 25 Assenkruis discours (en)

In het assenkruis is te zien dat de twee provinciale succesfactoren een hoge milieu- en landschappelijke kwaliteit in combinatie met zowel oude als nieuwe idealen zijn. De milieu- en landschappelijke kwaliteit dient zo hoog mogelijk te zijn aangezien de provincie hier sterk op in zet en strakke eisen aan stelt. Het is echter lastiger om te bepalen of beter ingezet kan worden op oude of nieuwe idealen. Indien de idealen oud zijn, zijn ze al redelijk ingeburgerd in de maatschappij. Het is bekend wat men wil. De oude opvattingen stroken echter niet altijd meer met de huidige opvattingen. Dit is vooral van toepassing op de kijkrichting vitale natuur. Deze kijkrichting strookt namelijk voor een groot deel met het oude natuurdiscours. Dit discours heeft echter niet veel draagvlak meer dus het is niet erg verstandig om hierop in te zetten. De beleefbare natuur met als belangrijkste uitgangspunt toegankelijke recreatie is ook al een oud ideaal maar geniet nog steeds steun. Er zal altijd behoefte aan zijn, vooral rondom de grote steden.

Het kan echter ook wijs zijn om op een nieuw ideaal in te zetten, gezien de veranderende omstandigheden. Onder veranderende omstandigheden kan onder andere de klimaatverandering geschaard worden. Deze is steeds nadrukkelijker aanwezig in het dagelijks leven en wordt steeds belangrijker op de politieke agenda. Door in te zetten op duurzaamheid, kan men een groot deel van de gevolgen van klimaatverandering ondervangen. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren opgenomen wordt in het nieuwe natuurdiscours, is nu nog niet duidelijk. De mogelijkheid is echter wel aanwezig. Daarom zal er in dit onderzoek ook rekening worden gehouden met deze optie. Daarom kan gesteld worden dat het goed kan zijn om zowel op oude als op nieuwe idealen in te zetten.

Er is echter geen enkele kijkrichting die voldoet aan de beide succesfactoren. Dit betekent dat er geen kijkrichting is die in het geval van de discoursen een hoge congruentie vertoont met het ZHBA.

5.2.5 Natuurareaal & toepassingsgevolgen

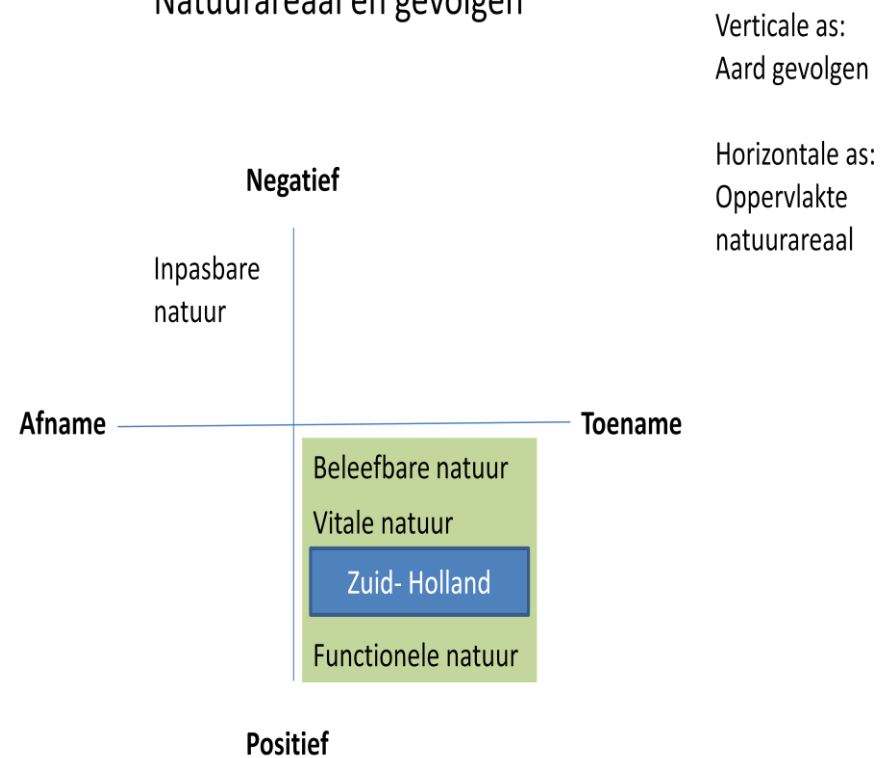
Zoals eerder vermeld is er een dimensie natuurareaal en toepassingsgevolgen toegevoegd. In tabel 16 (p. 53) zijn beide uitgewerkt voor de vier kijkrichtingen. In figuur 23 (p. 53) zijn de dominante factoren 'aard van gevolgen' en 'oppervlakte natuurareaal' tegen elkaar uitgezet. Bij de aard van de gevolgen wordt gekeken naar de positieve of negatieve gevolgen die een kijkrichting heeft op de beleidsterreinen waar zij zich niet specifiek op richt. De toepassingsgevolgen van een kijkrichting moeten logischerwijs zo positief mogelijk zijn. Dit is niet expliciet opgenomen in de Structuurvisie 2010 aangezien deze opgesteld is voordat de Natuurverkenning 2010-2040 uitgebracht is. Het zou erg vreemd zijn als de provincie zou kiezen voor negatieve toepassingsgevolgen. Dit zou voor de provincie slecht aanzien opleveren. Daarnaast heeft de provincie meerdere speerpunten waar zij op in wil zetten. Door een kijkrichting te implementeren dat eveneens positieve gevolgen heeft voor een ander hoofdpogave, bijvoorbeeld duurzaamheid, kunnen er meerdere hoofdpogaven gerealiseerd worden. Het is daarom aannemelijk dat de provincie kiest voor een kijkrichting die positief uitpakt bij meerdere hoofdpogaven. Daarnaast is het voor een provincie van belang hoe groot het natuurareaal in de provincie is. Vanuit de EHS doelstellingen is er namelijk een minimum aantal hectares vastgelegd voor natuur. Een kijkrichting zal hier in ieder geval aan moeten voldoen. Het areaal dat extra toegevoegd kan worden, is mooi meegenomen.

De succesfactoren in dit assenkruis zijn dus overwegend positieve gevolgen en een toename van het natuurareaal. In figuur 23 (p. 52) is te zien dat drie van de vier kijkrichtingen aan deze succesfactoren voldoen. Dit betekent dat zowel de kijkrichting functionele natuur als de kijkrichtingen beleefbare en vitale natuur, in het geval van de toepassingsgevolgen het natuurareaal, de meeste congruentie vertoont met het ZHBA.

Natuurareaal	Grotere eenheden stedelijk groen Ontwikkeling regioparken Realisatie groenblauw netwerk Aanleg groene ruggengraat
Toepassingsgevolgen	Zo positief mogelijk

Tabel 16 Natuurareaal en toepassingsgevolgen

Natuurareaal en gevolgen



Figuur 23 Natuurareaal en gevolgen

5.2.6 Zuid-Hollands beleidsarrangement

Zoals eerder aangehaald bestaat het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA) uit twee delen. Het eerste deel van het beleidsarrangement heeft betrekking op de hoofdopgaven. Het tweede deel van het ZHBA is geconstrueerd aan de hand van de BAB-dimensies. In deze paragraaf zijn beide delen samengebracht (figuur 24, p. 54). De eerste twee kolommen, dominante factor en succesfactor, horen bij elkaar. Per dominante factor is aangegeven wat de succesfactor voor de provincie Zuid-Holland is. In de derde kolom zijn de hoofdopgaven weergegeven. Deze zijn in willekeurige volgorde onder elkaar geplaatst. Bij één hoofdopgave is een sterretje geplaatst. Dit betekent dat de hoofdopgave wel vermeld staat in de Structuurvisie 2010 maar niet is opgenomen in de nieuwe Groenagenda.

5.3 Congruentie

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de mate van congruentie tussen de natuurbeleidsarrangementen (NBA) en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA). De mate van congruentie die in deze paragraaf geconstateerd wordt, wordt in paragraaf 5.4 gebruikt om aanbevelingen te doen voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Hierbij geldt: des te hoger de congruentie, des te beter sluit het natuurbeleidsarrangement aan op de Zuid-Hollandse context. Het natuurbeleidsarrangement dat het best aansluit op de Zuid-Hollandse context, is het gemakkelijkst te implementeren in een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Er zal echter eerst antwoord moeten worden gegeven op de derde deelvraag:

In hoeverre is er sprake van congruentie tussen de NBA van de Natuurverkenning en tussen het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA)?

Om de deelvraag te beantwoorden wordt in de volgende subparagrafen gekeken naar de congruentie tussen de NBA en het ZHBA. Allereerst is in paragraaf 5.3.1 de mate van congruentie tussen de hoofdopgaven bekeken. Vervolgens is in paragraaf 5.3.2 gekeken naar de mate van congruentie tussen de NBA en het tweede deel van het ZHBA. Het tweede deel van het ZHBA bestaat uit de Zuid-Hollandse invulling van de BAB-dimensies. Deze is afgeleid uit de assenkruisen in paragraaf 5.2. Aan de hand van de uitkomsten in paragraaf 5.3 is in paragraaf 5.4 aangegeven wat de mate van congruentie betekent voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid.

5.3.1 Congruentie hoofdopgaven

In deze paragraaf zal worden gekeken in welke mate de NBA aandacht besteden aan de verschillende hoofdopgaven van de provincie. Dit is weergegeven in de vorm van een scorekaart. De kleuren die gebruikt zijn betreffen rood, oranje, geel, licht groen en donkergroen. Rood staat hierbij voor weinig tot geen congruentie, oranje voor een lage congruentie, geel voor een middelmatige congruentie, licht groen voor de op hoge congruentie en donkergroen voor erg hoge congruentie. Hierbij kan het voorkomen dat niet alle kleuren in een rij voorkomen. De kleuren zijn immers afgestemd op de mate van congruentie en deze is niet altijd evenredig verdeeld. Het kan voorkomen dat er meerdere NBA even congruent zijn met het ZHBA. Indien dit het geval is, is alle NBA dezelfde kleur toegekend.

In de scorekaart (tabel 17, p. 55) is te zien dat opnieuw zowel het natuurbeleidsarrangement vitale als beleefbare en functionele natuur veel congruentie vertonen met het ZHBA. De beleefbare natuur sluit hierbij het best aan op de Zuid-Hollandse context. Daarna volgt de functionele natuur. Deze heeft namelijk in tegenstelling tot de vitale natuur geen enkele keer een slechte congruentie. Het beleidsarrangement inpasbare natuur vertoont het de minste congruentie.

Dominante factor	Succesfactor	Hoofdogaven
Duurzaamheid samenwerkingsverbanden	Oud en nieuw	Duurzame deltaprovincie*
Aantal actoren	Veel	Netwerkvorming (EHS)
Geraamde kosten	Laag	Kansen creëren voor recreatie (kwaliteitsimpuls recreatiegebieden)
Aantal hulpbronnen (financieel)	Veel	Groen binnen bereik (afrondding RodS)
Aantal hulpbronnen (juridisch)	Veel	Herstellen biodiversiteit (EHS)
Zwaarte regelgeving	Zwaar	Oplossen tekort wandelen en fietsen (aantrekkelijk recreatief routenetwerk)
Kennis intensiviteit	Extensief	
Draagvlak	Veel	
Aanpassing regelgeving	Versterking	
Aantal spelregels	Weinig	
Soort sturing	Zowel hiërarchisch als netwerk	
Milieu- en landschappelijke kwaliteit	Hoog	
Duurzaamheid idealen	Overwegend oud	
Oppervlakte natuurareaal	(zo) Groot (mogelijk)	
Aard toepassingsgevolgen	Positief	

Figuur 24 Overzicht Zuid-Hollandse beleidsarrangement

Congruentie hoofdopgaven

	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Duurzame delta provincie				
Behoud en ontwikkeling vitale landschappen				
Netwerkvorming				
Kansen voor recreatie				
Groen binnen bereik				
Bijdrage biodiversiteit				
Oplossen tekort wandelen en fietsen				

Kleur	Betekenis
Rood	Weinig tot geen congruentie
Oranje	Lage congruentie
Geel	Middelmatige congruentie
Licht Groen	Hoge congruentie
Donker groen	Erg hoge congruentie

Tabel 17 Congruentie hoofdopgaven

Zij vertoont slechts op twee dimensies gelijkenis met het ZHBA. Een mogelijke verklaring voor het enigszins erbuiten vallen van de kijkrichting is dat het een redelijk fictief scenario is. Men is er bij deze kijkrichting vanuit gegaan dat er geen beperkingen zijn vanuit Europa (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). Men heeft hierbij de denkruimte opgezocht, hoe het eruit zou kunnen zien als er geen regels zouden zijn (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). Deze zijn er natuurlijk wel. De kijkrichting dient daarom voornamelijk als inspiratie voor partijen om te zien hoe ze hun financiële gat kunnen dichten (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). De kijkrichting geeft namelijk inzicht in hoe verschillende partijen hun geld uit de markt kunnen halen. Dat de kijkrichting hier (als enige!) geschikt voor is blijkt eveneens uit tabel 21. Om de begroting te kunnen dichten zou de provincie dus kunnen kijken naar dit natuurbeleidsarrangement.

5.3.2 Congruentie BAB

Om de congruentie tussen de NBA en het tweede deel van het ZHBA te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van de assenkruisen die uitgewerkt zijn in paragraaf 5.2. Op grond van deze gegevens is er een scorekaart opgesteld. Per dimensie is gekeken welk natuurbeleidsarrangement het meest congruent is met het tweede deel van het ZHBA. Het resultaat van de vergelijking is te zien in tabel 18 (p. 57). In de scorekaart is te zien dat er op drie dimensies, actoren en coalities, spelregels en discoursen, geen enkel natuurbeleidsarrangement een hoge tot erg hoge congruentie vertoont met het ZHBA. Dit is uiterst vreemd, aangezien je zou verwachten dat met vier beleidsarrangementen er minstens één goed zou passen. Dit is echter niet het geval. Aangezien er bij drie van de vijf dimensies geen hoge of erg hoge congruentie bestaat tussen de NBA en het ZHBA is het niet mogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over het best passende beleidsarrangement. De analyse van de mate van congruentie tussen de provinciale hoofdpogaven en de NBA leverde echter wel resultaten op. Deze zal dan ook gebruikt worden in hoofdstuk 5.4 om aanbevelingen te doen.

5.4 Betekenis congruentie voor vernieuwd provinciaal natuurbeleid

Na analysering van de congruentie is bekeken wat voor een betekenis dit heeft voor de opstelling van een provinciaal natuurbeleid. Aan de hand van de congruentie uitkomsten uit paragraaf 5.3 wordt er antwoord gegeven op de vierde deelvraag. Deze luidde:

Welke aanbevelingen voor een toekomstig natuurbeleid van Zuid-Holland kan uit de mate van congruentie tussen de NBA en het ZHBA worden afgeleid?

Aangezien er geen best implementeerbaar natuurbeleidsarrangement kwam uit de congruentie vergelijking tussen de NBA en het tweede deel van het ZHBA, kunnen er in paragraaf 5.4.1 enkel aan de hand van de congruentie tussen de NBA en het eerste deel van het ZHBA aanbevelingen gedaan worden. De geldigheid en de betrouwbaarheid van de uitspraken zal dus enigszins beperkt zijn. Aan de hand van de aanbevelingen die gedaan worden in paragraaf 5.4.1 zal in paragraaf 5.4.2 antwoord worden gegeven op de vijfde deelvraag. Deze luidde:

In hoeverre biedt het verkregen inzicht voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid perspectief in andere provincies?

Hierbij wordt gekeken naar de ervaringen met de NBA bij de provincie Zuid-Holland.

Natuurverkenning toegepast op Zuid- Holland

	Vitale natuur	Beleefbare natuur	Functionele natuur	Inpasbare natuur
Actoren & coalities				
Hulpbronnen	Juridisch	Sociaal	Juridisch	Financieel
Spelregels				
Discoursen				
Natuurareaal en gevolgen				

Kleur	Betekenis
Rood	Weinig tot geen congruentie
Oranje	Lage congruentie
Geel	Middelmatige congruentie
Licht Groen	Hoge congruentie
Donker groen	Erg hoge congruentie

Tabel 18 Congruentie BAB

Aan de hand van deze ervaringen wordt gekeken naar het perspectief van de Natuurverkenning 2010-2040 voor de overige provincies. Met het antwoord op de laatste deelvraag en de overige deelvragen zal in de conclusie van hoofdstuk 6 antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

5.4.1 Een vernieuwd Zuid-Hollands natuurbeleid

Kijkend naar de mate van congruentie tussen de hoofddopgaven en de NBA zou het voor de provincie Zuid-Holland het best zijn om een combinatie van beleefbare natuur en functionele te implementeren in een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Het feit dat de beleefbare natuur goed te implementeren blijkt in de provincie is niet erg verwonderlijk. Zoals Joop Kooijman stelde: 'Het gedachtegoed uit deze kijkrichting was 'eigenlijk al voor een groot deel uitgangspunt bij het nieuwe natuurbeleid' (Persoonlijke communicatie, 23 mei 2012). Dit blijkt ook uit het essay van Paul Opdam en Eveliene Steingröver (Soeterbroek, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Dit essay is door de provincie gebruikt bij het opstellen van de nieuwe Groenagenda. Het essay 'schetst een raamwerk dat kan helpen bij het vormgeven van het provinciale beleid', aldus de auteurs Opdam en Steingröver (n.d., p. 1). Het doel hierbij is het aanreiken van 'een brede kijk op biodiversiteitsbeleid die uitnodigt tot (her) overweging van doelen en strategieën in de context van nieuwe bestuurlijke verhoudingen en opgaven voor de toekomst' (Opdam & Steingröver, n.d., p. 1). In het essay wordt ingegaan op ambities en doelen, het mee koppelen van natuurbeleid met ander beleid (bijv. landbouw, water, recreatie), de rollen die de provincie wil /kan spelen, het betrekken van maatschappelijke partners en het efficiënt inzetten van de beschikbare middelen (Opdam & Steingröver, n.d.). De belangrijkste aanbevelingen uit dit essay naar de provincie zijn de volgende:

- Biodiversiteit verbinden met mensen
- Biodiversiteit verbinden met andere sectoren

In deze aanbevelingen komen de kijkrichtingen min of meer al naar voren. De eerste aanbeveling staat namelijk centraal in de kijkrichting beleefbare natuur. Door recreatie in de natuur kan de biodiversiteit worden verbonden met de mensen. Zij recreëren immers in het gebied. De tweede aanbeveling bevat een kenmerk uit zowel de kijkrichting beleefbare als functionele natuur. In beleefbare natuur wordt de biodiversiteit verbonden met recreatie en bij de functionele natuur wordt deze verbonden met de sectoren die gebruik maken van de ecosysteemdiensten van de natuur.

De opvallende gelijkenis van het beleidsarrangement van de kijkrichting beleefbare natuur en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement is dus niet erg verwonderlijk aangezien het essay van Opdam en Steingröver dat ten grondslag ligt aan de nieuwe Groenagenda feitelijk al een soort kijkrichting beleefbare natuur voor de provincie Zuid-Holland gecreëerd heeft. Hierbij worden ook enkele elementen van andere kijkrichtingen zoals vitale en functionele natuur ingevoegd, maar de beleefbare natuur staat centraal.

Het principe dat de beleefbare natuur centraal staat en dat de functionele natuur de gaten in het beleidsarrangement aanvult, zou een goede basis kunnen bieden voor een vernieuwd natuurbeleid. Dit was eveneens af te leiden uit de mate van congruentie in paragraaf 5.3. De combinatie van de kijkrichtingen beleefbare en functionele natuur komt eveneens tegemoet aan de stelling van de provincie dat 'het belangrijk is dat gebieden verschillende functies hebben en dat ze naast een natuurfunctie ook goed recreatief toegankelijk zijn en soms ook bijdragen aan doelen voor waterkwaliteit en waterberging (Soeterbroek, persoonlijke communicatie, 24 mei 2012). Kortom het

is voor de provincie Zuid-Holland zeer aan te bevelen om de beleefbare natuur en functionele natuur als leidraad op te nemen in een vernieuwd provinciaal natuurbeleid.

5.4.2 Perspectief voor andere provincies

In het kader van decentralisatie en bezuinigingen moeten de overige provincies net als Zuid-Holland nadenken over wat zij gaan doen met hun natuurbeleid (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). De provincies moeten de EHS uitvoeren, maar hun middelen zijn hiervoor niet toereikend. Daarnaast zitten ze ook met recreatievraagstukken en hun nieuwe rol als visie ontwikkelaar (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). De vier kijkrichtingen, in dit onderzoek vertaald naar vier natuurbeleidsarrangementen (NBA), bieden een ruime inspiratie en vele handvatten hoe de provincies hiermee om kunnen gaan. Voor de overige provincies kan de Natuurverkenning 2010-2040 (NVK) dus wel degelijk betekenisvol zijn. Zeker indien zij nog zoekende zijn.

Indien er behoefte is aan meer duidelijkheid over de precieze uitpak van een kijkrichting op provinciaal niveau, zou men de kijkrichtingen uit kunnen werken op provinciaal niveau. Dit is echter tijdrovend werk en het is niet duidelijk of het enig nut heeft. Daar komt bij dat er veel kennis nodig is over de omstandigheden in de provincie. Om de kijkrichtingen te specificeren is kennis nodig over onder andere de ruimtedruk, de landbouwontwikkeling, de natuurgebieden en kernkwaliteiten in de provincies (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). Gezien het feit dat het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) landelijk opereert is het hoogstwaarschijnlijk dat zij deze kennis niet in huis hebben. Het PBL is immers een landelijk orgaan dat inspiratie geeft voor mogelijke richtingen binnen het natuurbeleid. Zij maken geen politieke keuzes. De keuzes behoren aldus het PBL gemaakt te worden door het desbetreffende orgaan (van Egmond, persoonlijke communicatie, 7 mei 2012). Daar komt bij dat het PBL met de kijkrichtingen extremen heeft opgezocht, die niet altijd realistisch zijn zoals is gebleken bij de kijkrichting inpasbare natuur. Op provinciaal niveau zullen deze extremen waarschijnlijk niet toepasbaar zijn. Nader onderzoek zal uit moeten wijzen of andere provincies daadwerkelijk iets kunnen hebben aan een uitwerking van de Natuurverkenning 2010-2040 op provinciaal niveau. Hier zal in paragraaf 6.3 meer aandacht aan besteed worden.

Het is in ieder geval met zekerheid te zeggen dat, gezien de ervaringen met de provincie Zuid-Holland in dit onderzoek, de kijkrichtingen uit de NVK wel degelijk behulpzaam kunnen zijn. Dit vanwege het feit dat de ideeën uit de NVK al langer rondzingen in de provinciale kringen. De ideeën zullen per provincie verschillen, maar zijn wel degelijk aanwezig. Het is daarom aan te bevelen om de NVK niet in de hoek te gooien, maar serieus te kijken wat deze te bieden heeft. Wat de NVK precies te bieden heeft zal in het volgende hoofdstuk aan de hand van de beantwoording van de hoofdvraag duidelijk worden.

5.5 Besluit

In paragraaf 5.1 en 5.2 is gekeken naar de samenstelling van het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA). Het ZHBA is hierbij opgesplitst in twee delen. Allereerst is in paragraaf 5.1 gekeken naar de provinciale speerpunten en de hoofdpogaven die hieruit afgeleid konden. De hoofdpogaven vormen het eerste deel van het ZHBA. Vervolgens is in paragraaf 5.2 het tweede deel van het ZHBA geanalyseerd aan de hand van de invulling van de BAB-dimensies voor de provincie Zuid-Holland. Dit is net als in hoofdstuk 4 gedaan aan de hand van dominante factoren en assenkruisen. In paragraaf 5.2.6 is het volledige ZHBA weergegeven. Aan de hand van een vergelijking tussen de vier NBA uit hoofdstuk 4 en het ZHBA is in paragraaf 5.3 gekeken in hoeverre de NBA aansluiten op het ZHBA. Dit is gedaan met behulp van het begrip congruentie. Er bleek echter geen voldoende congruentie aanwezig tussen het tweede deel van het ZHBA en de NBA. Tussen het eerste deel van het ZHBA en

de NBA was echter wel een voldoende mate van congruentie aanwezig. Aan de hand van de congruentie tussen het eerste deel van het ZHBA en de NBA zijn in paragraaf 5.4.1 aanbevelingen gedaan voor de provincie Zuid-Holland. De aanbeveling voor de provincie was dat zij het best een combinatie van beleefbare en functionele natuur kunnen gebruiken als leidraad bij de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Deze aanbeveling werd bevestigd door zowel de provinciale voorkeuren als de beleidsmedewerker Joop Kooijman en het essay van Opdam en Steingröver. Aan de hand van de aanbevelingen die voor de provincie Zuid-Holland gedaan konden worden, is er in paragraaf 5.4.2 gekeken in hoeverre de Natuurverkenning 2010-2040 (NVK) perspectief biedt voor de overige provincies. In de paragraaf bleek dat de provincies bleken wel degelijk iets te kunnen hebben aan de kijkrichtingen uit NVK.

Alle bevindingen uit de hoofdstukken 4 en 5 zijn samengebracht in het volgende hoofdstuk om de hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden. Bieden de kijkrichtingen uit de NVK over het algemeen daadwerkelijk perspectief, welke aanbevelingen kunnen vanuit dit onderzoek gedaan worden en hoe zou het onderzoek eventueel nog verbeterd kunnen worden, zijn vragen die in dit hoofdstuk beantwoord zullen worden.

6 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk zijn de conclusies, de aanbevelingen en de reflectie uitgewerkt. De conclusie komt voort uit de bevindingen die naar voren zijn gekomen in hoofdstuk 4 en 5. De aanbevelingen zijn gedaan aan de hand van de conclusie en de reflectie blikst terug op het gehele onderzoek om aan te kunnen geven wat er in een vervolgonderzoek verbeterd kan worden. Allereerst zal aan de hand van de beantwoorde deelvragen in paragraaf 6.1 antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. In deze paragraaf worden de afzonderlijke deelvragen behandeld en vervolgens tezamen gebruikt om de hoofdvraag te beantwoorden. Aan de hand van het antwoord op de hoofdvraag wordt in paragraaf 6.2 een aantal aanbevelingen gedaan. In de aanbevelingen wordt aangegeven wat de belangrijkste bevindingen waren in dit onderzoek en welke aanbevelingen hieruit voortvloeien voor een eventueel vervolg onderzoek. Tot slot zal in paragraaf 6.3 een reflectie op het onderzoek gegeven worden. In de reflectie wordt gekeken naar het verloop van het onderzoek. Hierbij wordt teruggeblikt op bruikbaarheid van de gebruikte theorie en methoden.

6.1 Conclusies

Om de hoofdvraag te beantwoorden zal eerst een overzicht weergegeven worden van de deelvragen en de antwoorden hierop. Te beginnen met de eerste deelvraag:

1. *In welke vier natuurbeleidsarrangementen (NBA) kunnen de vier kijkrichtingen van de Natuurverkenning 2010-2040 worden vertaald?*

Uit de analyse van de kijkrichtingen in hoofdstuk 4 kwam naar voren dat de kijkrichtingen konden worden vertaald in de vier NBA vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur. Vervolgens is gekeken in hoeverre de NBA aansloten op de maatschappelijke context. Het uitgangspunt hierbij was dat wanneer een natuurbeleidsarrangement goed aan sluit op de maatschappelijke context, deze gemakkelijk geïmplementeerd kan worden. Het natuurbeleidsarrangement bleek uiteindelijk het best aan de sluiten op de maatschappelijke context. Daarna volgden achtereenvolgend de functionele natuur, de inpasbare natuur en de vitale natuur. De beleefbare natuur is dus het makkelijkst te implementeren en de vitale natuur het moeilijkst. Het was echter de vraag of deze volgorde ook van toepassing is, indien de NBA worden vergeleken met het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA). Dit is onderzocht aan de hand van de tweede deelvraag:

2. *In welk beleidsarrangement kan het Zuid-Hollandse huidige en geplande beleid worden vertaald?*

Om te achterhalen hoe dit ZHBA eruit zag is er allereerst gekeken naar de provinciale speerpunten. Deze zijn immers ook onderdeel van het Zuid-Hollandse beleid. De speerpunten zijn vervolgens vertaald in een aantal hoofddopgaven. De hoofddopgaven vormen tezamen het eerste deel van het ZHBA. Om het tweede deel van het ZHBA te construeren is net als bij de kijkrichtingen gekeken naar de dominante factoren. De dominante factoren zijn vervolgens in assenkruisen uiteengezet, net als bij de analyse van de NBA. Uit de assenkruisen is vervolgens met behulp van de succes- en faalfactoren het tweede deel van het ZHBA geconstrueerd. Aangezien het Zuid-Hollandse beleid telkens in hetzelfde assenkruis als de NBA werd geplaatst, was ook te zien welk NBA er per dimensie het best aansloot bij het ZHBA. Er werd echter nog niet gekeken welk natuurbeleidsarrangement

gezien over alle dimensies het best aansloot op het ZHBA. Dit werd gedaan in paragraaf 5.3. De derde deelvraag stond in deze paragraaf centraal. Deze luidde als volgt:

3. *In hoeverre is er sprake van congruentie tussen de NBA van de Natuurverkenning en het Zuid-Hollandse beleidsarrangement (ZHBA)?*

Om antwoord te geven op deze deelvraag werd de congruentie tussen de NBA en het ZHBA weergegeven in de vorm van twee scorekaarten. De eerste scorekaart gaf de congruentie tussen de NBA en het eerste deel van het ZHBA (de provinciale hoofdopgaven) weer. Uit de scorekaart bleek dat de beleefbare natuur het best aansloot op de provinciale hoofdopgaven. Vervolgens werd gekeken naar de congruentie tussen de NBA en het tweede deel van het ZHBA. Uit de scorekaart bleek dat er op drie BAB dimensies, actoren en coalities, spelregels en discoursen, geen enkel natuurbeleidsarrangement een hoge of erg hoge congruentie vertoonde met het ZHBA. Hierdoor was het niet mogelijk om een natuurbeleidsarrangement aan te wijzen dat goed aansloot op het tweede deel van het ZHBA. Bij de beantwoording van de vierde deelvraag is daarom enkel gebruik gemaakt van de congruentie resultaten tussen de NBA en het eerste deel van het ZHBA. Deze vierde deelvraag luidde als volgt:

4. *Welke aanbevelingen voor een toekomstig natuurbeleid van Zuid-Holland kan uit de mate van congruentie tussen de NBA en het ZHBA worden afgeleid?*

Het antwoord op deze deelvraag wordt in paragraaf 6.2 kort samengevat. Vervolgens is aan de hand van de aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland gekeken naar de mogelijke betekenis van de Natuurverkenning 2010-2040 voor de overige provincies. Wat de uitkomsten van dit onderzoek betekenen voor de overige provincies is uitgewerkt aan de hand van de vijfde deelvraag:

5. *In hoeverre biedt het verkregen inzicht voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid perspectief in andere provincies?*

Gezien de ervaringen bij de provincie Zuid-Holland, waarvoor de Natuurverkenning 2010-2040 enigszins te laat kwam aangezien zij al bezig waren met het opstellen van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid, is te zeggen dat de Natuurverkenning 2010-2040 wel degelijk nuttig kan zijn bij het opstellen van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Zij kunnen de kijkrichtingen gebruiken om na te denken over wat ze willen met de natuur in hun provincie. De kijkrichtingen bieden een ruime inspiratie en vele handvatten en blijken daarnaast goed aan te sluiten op het huidige gedachtegoed, zoals bleek bij de provincie Zuid-Holland. Hierbij moet men echter in het achterhoofd houden dat de kijkrichtingen extremen zijn en niet als dusdanig geïmplementeerd kunnen worden. Er zal altijd een mengvorm voorkomen. Dit betekent dat men niet toe moet geven aan de neiging om er maar één te kiezen.

Aan de hand van de uitkomsten op de vijf deelvragen, kan de hoofdvraag beantwoordt worden.

Welke perspectieven bieden de vier kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040, gezien vanuit het perspectief van de BAB en de congruentie, voor de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid voor de provincie Zuid-Holland?

Uit het onderzoek is gebleken dat de kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040 op sommige punten wel degelijk perspectief kunnen bieden voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. De

kijkrichtingen boden een scala aan mogelijkheden. Zij bleken echter niet altijd te passen op de provinciale context. Het is namelijk meerdere malen voor gekomen dat er geen enkel natuurbeleidsarrangement paste op het ZHBA. Het is hoogstens opmerkelijk te noemen dat er aan de hand van de congruentie tussen de NBA en het tweede deel van het ZHBA geen enkel natuurbeleidsarrangement gevonden werd dat in ieder geval bij drie van de vijf dimensies congruentie vertoonde met het ZHBA. Desondanks de ontbrekende congruentie op dit vlak kon er toch een redelijk betrouwbare aanbeveling gedaan worden aan de hand van de congruentie tussen het eerste deel van het ZHBA (de provinciale hoofdogaven) en de NBA. Dat deze aanbeveling betrouwbaar was, bleek uit het feit dat dezelfde aanbevelingen voor kwamen in het essay van Opdam en Steingröver en dat de aanbeveling strookte met één van de twee provinciale voorkeuren. Om nog betrouwbaardere aanbevelingen te kunnen doen en de resultaten van dit onderzoek valide te maken, is in paragraaf 6.2 aandacht besteed worden aan andere theorieën en methoden die een mogelijkheid bieden voor het onderzoeken van de toepasbaarheid van de Natuurverkenning 2010-2040 op provinciaal niveau in een vervolg onderzoek.

6.2 Aanbevelingen

In paragraaf 5.4.1 is al aandacht besteed aan de aanbevelingen voor de provincie Zuid- Holland. Deze aanbevelingen zullen in deze paragraaf kort herhaald worden. Aan de hand van de mate van congruentie tussen het eerste deel van het ZHBA en de NBA werd geconstateerd dat de beleefbare en functionele natuur het best aansloten op de Zuid- Hollandse context. Deze twee NBA kwamen ook naar voren in de provinciale voorkeuren. De tweede voorkeur van de provincie betrof namelijk een combinatie van beleefbare en functionele natuur, net als in dit onderzoek naar voren is gekomen. Daarnaast sluit de uitkomst uit dit onderzoek goed aan bij de aanbevelingen voor een vernieuwd natuurbeleid uit het essay van Opdam en Steingröver dat gebruikt is bij de opstelling van de nieuwe Groenagenda. Zij bevelen de provincie aan om biodiversiteit te verbinden met mensen en andere sectoren. De twee aanbevelingen komen beide terug in de NBA. De beleefbare natuur richt zich op de recreatie (mensen) en de functionele natuur richt zich op de verduurzaming van de verbinding tussen de natuur en de sectoren die gebruik maken van de ecosysteemdiensten (andere sectoren). De aanbeveling voor de provincie Zuid- Holland is dus om een combinatie van beleefbare en functionele natuur te implementeren in een vernieuwd provinciaal natuurbeleid. Men moet daarbij wel rekening houden met het feit dat de kijkrichtingen, die hier vertaald zijn in NBA, extremen zijn en dus nog aangepast zullen moeten worden om ze te kunnen gebruiken op provinciaal niveau.

6.3 Reflectie

Aan de hand van de BAB zijn er aanbevelingen gedaan voor een vernieuwd provinciaal natuurbeleid in Zuid-Holland. De betrouwbaarheid van deze aanbeveling is enigszins beperkt door de beperkte mate van congruentie die werd gevonden tussen de BAB-dimensies van de NBA en het ZHBA. Wellicht is de mate van congruentie toch niet zo geschikt om de kijkrichtingen te kunnen vergelijken. Daar komt bij dat sommige belangrijke informatie uit de Natuurverkenning 2010-2040 niet of nauwelijks te plaatsen was in de dimensies die de beleidsarrangementenbenadering (BAB) bood. Hierdoor moest er een aanvulling gemaakt worden op de BAB om het onderzoek alsnog in de bedachte vorm uit te kunnen voeren.

De methode bleek ondanks zijn ‘zachtheid’ redelijk geschikt om de beleidsarrangementen (BA) weer te geven en te vergelijken. De beschrijvingsmatrices en de assenkruisen sloten goed op elkaar aan, zodat het vrij eenvoudig was om de gegevens van de ene weergavemethode over te

zetten in de andere. Het was echter wel lastig om de dominante factoren goed te plaatsen in de assenkruisen, doordat de beschikbare informatie over de factoren niet altijd eenduidig was. Daarnaast was het lastig om de informatie uit de assenkruisen goed in te vullen in de scorekaarten. Dit was wederom te wijten aan het feit dat de informatie niet altijd eenduidig was en er dus meerdere mogelijkheden waren. Door naar beste weten en kunnen, zo goed mogelijk navolgbare en controleerbare beslissingen te nemen, is geprobeerd de beschrijvingsmatrices, assenkruisen en scorekaarten zo goed mogelijk in te vullen.

Om in een vervolgonderzoek betrouwbaardere conclusies en aanbevelingen te doen, zou men er verstandig aan doen een andere theorie te gebruiken en deze met 'hardere' methoden te toetsen. Men kan hierbij denken aan het werken met scenario's. Scenario's kunnen gebruikt worden om verhalen over de toekomst van een beleidsvraagstuk te presenteren (Dammers et al, 2012b). Aan de hand van enkele scenario's zou dus in een vervolgonderzoek gekeken kunnen worden hoe de kijkrichtingen eruit komen te zien indien zij in een provincie geïmplementeerd worden. De scenario's kunnen namelijk inzicht verlenen in de mogelijke effecten die de kijkrichtingen kunnen voortbrengen. Men kan hierbij het best gebruik maken van beleidsscenario's. 'Beleidsscenario's kunnen bijdragen aan nieuwe inzichten in mogelijke beleidsalternatieven, in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de alternatieven en in onbedoeld effecten die zij met zich mee kunnen brengen' (Dammers et al, 2012b, p. 8). Met behulp van beleidsscenario's zou dus een goede vergelijking tussen de kijkrichtingen gemaakt kunnen worden. In de scenariostudie kan ingegaan worden op vragen als welke kijkrichting (beleids optie) 'is het meest effectief, kost het minst, is het snelst te realiseren, heeft het meeste draagvlak en heeft de meeste kans van slagen' (Wiertz et al, 2004, p. 29). Deze vergelijking moet dan wel plaats vinden op provinciaal niveau. Dit betekent dat de kijkrichting eerst vertaald moeten worden naar het provinciale niveau. Dit kan echter gedaan worden aan de hand van harde gegevens, waardoor de uitkomsten betrouwbaarder en wellicht ook meer geldig en meer relevant zijn voor een vernieuwd natuurbeleid. De uitkomsten zullen wellicht niet veel anders zijn doordat het gedachtengoed van de beleefbare en functionele natuur al langer rond zingt in de Zuid-Hollandse beleidskringen. Het is echter aan te raden om dit aan de hand van een hardere methode te bevestigen.

Literatuur

Arts, B., Leroy, P. & van Tatenhove, J. (2001). Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid. *Beleidswetenschap*, 15 (3), pp. 217- 222.

Balduik, C., van Dam, R.I., van den Bosch, F.J.P., Veeneklaas, F.R. & Vreke, J. (2004). *Speltheorie en complexe besluitvorming: Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. Wageningen.

Bogaardt, M.J., Boonstra, F.G. & Selnes, T.A. (2005). *Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*. Wageningen.

Boonsta, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels: Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Koninklijke Van Gorcum: Assen.

Bredenoord, H., van Hindsberg, A., de Knecht, B. & Leneman, H. (2011). *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur: Quick- scan van varianten*. Den Haag: PBL.

Brouwer, J.M. & van Rijn-Vellekoop, L. (2012). *Groenagenda: reserveer, consolideer, combineer en innoveer*. Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit.

Crabbé, A. & Leroy, P. (2004). *Op weg naar een vernieuwd lokaal waterbeleid: Tussentijdse analyse en beoordeling van de ontwikkeling van waterbeheerplannen op deelbekkenniveau*. Universiteit Antwerpen.

Dagevos, J.C., Smits, M.J.W., Vader, J. & Vreke, J. (2004). *Nut en noodzaak van natuurverkenningen*. Wageningen.

Dammers, E., Melman, D., van Egmond, P., van Hinsberg, A., van Oostenbrugge, R., Vader, J. & Wiersinga, W. (2012). *Natuurverkenning 2010- 2040: Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Den Haag.

Dirkx, J. (2011). Kiezen of delen in het natuurbeleid. *Landwerk*, 6 , pp. 5-8.

Heijnen, N. (2011). *Afstemming natuurbeleid in Nederland: Beleidsmatige congruentie tussen EHS en Natura 2000 nader onderzocht*. Nijmegen.

Kamphorst, S.A. & Selnes, T.A. (2007). *Investeringsbudget Landelijk Gebied: Betekenis voor het natuurbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*. Wageningen.

Kuindersma, W., Dam van, R.I. & Vreke, J. (2007). *Sturen op niveau: Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau*. Wageningen.

Meijerink, S. & van Tatenhove, J. (2007). Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming. In : P. Driessen & P. Leroy (red), *Milieubeleid: Analyse en perspectief*. Uitgeverij Coutinho.

Omroep West (2011). Provincie stemt in met natuurakkoord. Vinddatum 13 februari 2012, op www.omroepwest.nl.

Oosterveld, H.J. (1999). *Problemen, beleid en scenario's*. Landbouw- Economisch Instituut: Den Haag.

Opdam, P. & Steingröver, E. (n.d.). *Nieuwe kansen voor biodiversiteit in Zuid-Holland*. Alterra: Wageningen.

PBL. (2011). *Natuurakkoord maakt versnelde achteruitgang natuurkwaliteit reëel; internationale verplichtingen worden moeilijker haalbaar*. Vinddatum 22 mei 2012, op www.pbl.nl.

Provinciale Staten Zuid-Holland. (2010). *Visie op Zuid-Holland; Structuurvisie: Ontwikkelen met schaarse ruimte*. Den Haag.

Provincie Zuid- Holland. (2012a). *Dit doet de provincie Zuid-Holland*. Den Haag.

Provincie Zuid-Holland. (2012b). *Ontwerp-beleidsvisie groen: Groenagenda Zuid-Holland*. Den Haag.

Sijtsma, F., de Knecht, B., Leneman, H., van der Bilt, W., van der Heide, M. & van Hinsberg, A. (2011). De effecten van keuzes in het natuurbeleid. *ESB*, 96 (4612S), pp. 29- 35.

Stichting Groene Hart. (2011). Bleker en provincies na een jaar akkoord over bezuinigingen natuurbeleid. *Groene flits*, 280, pp. 6-7.

Van Oostenbrugge, R. (2011). Kijkrichtingen in de Natuurverkenning 2010- 2040. *Landschap*, 28 (4), pp. 160- 161.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & het Rijk. (2011). *Bestuursakkoord 2011- 2015*. Den Haag.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom Lemma uitgevers: Den Haag.

Bijlage I

Overzicht financieringsmogelijkheden

Overzicht publieke financieringsmogelijkheden

Partijen Financierings- mogelijkheden	Provincie	Gemeente	Rijk	Water- schappen
Belasting: deel opcenten voor groen	xx			
Belasting: invoeren provinciale landschapshoefting	xx		xx	
Leges/retributies	xx	xx		xx
Ontwikkelrechten/ zichthefting ed.	xx	xx	xx	xx
Nieuwe vormen als concessie/tender ed.	xx	xx	xx	xx
Kostenverhaal (GREX)	xx	xx		
Fiscale faciliteiten (groenfinanciering, aftrek e.d.)			xx	

Tabel 19 Financieringsmodel publiek

Bron: Provincie Zuid-Holland (2012)

Overzicht private financieringsmogelijkheden

Partijen Financierings- mogelijkheden	Beheerders (o.a. provincie)	Ontwik- kelaars	Leisure onder- nemers	Agrariërs/ verenigingen e.d.
Gebiedsfondsen/ streekrekeningen	xx		xx	xx
Vrijwilligerswerk	xx			xx
Sponsoring/giften/adoptie (boom e.d.)	xx	xx	xx	xx
Entree/afdracht	xx	xx	xx	xx
Privaat beheer	xx	xx	xx	xx
Zelfrealisatie/(tijdelijke) functies	xx	xx	xx	xx
Ruimte-voor-ruimte o.a. nieuwe landgoederen		xx	xx	xx

Niet al deze mogelijkheden leiden tot nieuwe verdienmogelijkheden voor het groen.

Tabel 20 Financieringsmodel privaat,

Bron: Provincie Zuid-Holland (2012)

Bijlage II

Lijst geïnterviewde personen

1. J. Beck, plaatsvervangend sectorhoofd PBL
2. P. van Egmond, projectleider PBL
3. J.N.J. Kooijman, Senior-beleidsmedewerker Natuur provincie Zuid-Holland
4. M.A.F. Soeterbroek, Senior beleidsadviseur / projectleider groenagenda provincie Zuid-Holland

Bijlage III

Interviewguide

In mijn onderzoek staat de mogelijke toepassing van de nationale Natuurverkenning 2010- 2040 op het provinciale Zuid- Hollandse beleid centraal. Zoals u wellicht al weet, wordt binnenkort het natuurbeleid gedecentraliseerd van nationaal naar provinciaal niveau. Hoe het natuurbeleid er dan uit zal komen te zien, is tot op heden nog niet duidelijk. De Natuurverkenning 2010- 2040 is door het Rijk uitgebracht om de provincie te helpen bij het uitstippelen van een nieuwe koers, maar is deze wel bruikbaar op provinciaal niveau? Deze vraag zal in dit interview centraal staan. Het is hierbij de bedoeling dat u de vragen beantwoord vanuit uw eigen perspectief hierop.

Allereerst zal ik u een aantal algemene vragen voorleggen.

Algemeen

- Welke functie bekleed u?
- Wat vindt u van de huidige ontwikkelingen in het natuurbeleid?
 - Decentralisatie
 - Bezuinigingen
- Wat vindt u over het algemeen van de Natuurverkenning?
 - Goede onderdelen
 - Slechte onderdelen
 - Begrijpelijkheid

Implementatie Natuurverkenning

De volgende vragen zullen gaan over de eventuele implementatie van de Natuurverkenner op provinciaal niveau.

- Zou de Natuurverkenner volgens u geïmplementeerd kunnen worden in het provinciale natuurbeleid?
 - Zo ja, hoe zou dit dan gaan en welke onderdelen zijn hiervoor geschikt?
 - Eventuele voorwaarden
 - Implementatie van 1 kijkrichting of een combinatie
 - Zo nee, waarom niet?

Bij de vier kijkrichtingen zijn verschillende partijen (actoren) betrokken. Bij de ene kijkrichting zijn het er meer dan bij de andere en er is sprake van samenwerking met zowel oude als nieuwe partijen. De volgende twee vragen gaan over de bovenstaande onderwerpen.

- Denkt u dat het uitmaakt of er veel of weinig partijen betrokken zijn bij de implementatie van een bepaalde kijkrichting?
- Denkt u dat het gemakkelijker is om een kijkrichting te implementeren wanneer er gebruik gemaakt kan worden van oude netwerken (rijk, provincie en gemeenten) in plaats van

nieuwe netwerken (bijvoorbeeld samenwerking provincie met de markt en energiebedrijven)?

Om de kijkrichtingen eventueel te kunnen implementeren is draagvlak nodig. De provincie Zuid-Holland streeft naar zowel publiek als politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

- Voor welke kijkrichting(en) denkt u dat het meeste draagvlak is?

Tot slot

- Acht u het reeël dat de provincie daadwerkelijk gebruik gaat maken van de Natuurverkenning bij de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid?
 - Zo nee, waarom niet?

Afronding

- Mist u nog iets of heeft u nog iets toe te voegen?

Hartelijk dank voor uw tijd.

Bijlage IV

Vragenlijst

Achtergrondinformatie

Ik zal me eerst even voorstellen. Ik ben Lesley en ik ben derdejaars student Planologie aan de Raboud Universiteit Nijmegen. Ter afsluiting van mijn bachelor schrijf ik een scriptie over het natuurbeleid. Specifiek onderzoek ik de toepasbaarheid van de recent uitgebrachte Natuurverkenning 2010-2040 op provinciaal niveau. Als pilot heb ik gekozen voor de provincie Zuid- Holland.

Zoals u wellicht al weet, is het de bedoeling dat het natuurbeleid gedecentraliseerd wordt van nationaal naar provinciaal niveau. De Natuurverkenning 2010- 2040 is door het Rijk uitgebracht om de provincie te helpen bij het uitstippelen van een nieuwe koers, maar de vraag (in mijn onderzoek) is of deze wel bruikbaar op provinciaal niveau. Anders gezegd, wil ik graag weten hoe men op provinciaal niveau aankijkt tegen de Natuurverkenning van het PBL.

Deze vragenlijst bestaat in totaal uit veertien vragen die onderverdeeld zijn in twee hoofdcategoryën. Allereerst zullen er een aantal algemene vragen aan bod komen. Hierop volgen de vragen die specifiek gericht zijn op de provincie Zuid-Holland.

Algemene vragen

1. Welke functie bekleed u binnen de provincie?
2. Wat vindt u van de huidige ontwikkelingen in het natuurbeleid?
 - a. Decentralisatie
 - b. Bezuinigingen
3. Bent u bekend met de recent uitgebrachte Natuurverkenning 2010-2040?

Zo niet, dan kunt u op de volgende bladzijde een korte samenvatting vinden van de inhoud van het rapport.

4. In hoeverre acht u de Natuurverkenning nuttig bij het opstellen van een nieuw natuurbeleid?

Toepassing Natuurverkenning

Bij de vier kijkrichtingen zijn verschillende partijen (actoren) betrokken. Bij de ene kijkrichting zijn het er meer dan bij de andere en er is sprake van samenwerking met zowel oude als nieuwe partijen. De volgende twee vragen gaan over de bovenstaande onderwerpen.

5. Denkt u dat het uitmaakt of er veel of weinig partijen betrokken zijn bij de implementatie van een bepaalde kijkrichting?
6. Denkt u dat de provincie in moet zetten op het gebruik van oude netwerken (rijk, provincie en gemeenten) of van nieuwe netwerken (bijvoorbeeld samenwerking provincie met de markt en energiebedrijven)?

Samenvatting

In 2012 is de nieuwe Natuurverkenning uitgebracht. Deze is opgesteld door het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en dient als 'inspiratiebron voor het kabinet en de Tweede Kamer voor het op de lange termijn gerichte natuur- en landschapsbeleid' (Sijtsma et al, 2011, p. 29). Er zullen namelijk keuzes gemaakt moeten worden en het PBL wil deze keuze progressief ondersteunen door het aandragen van bouwstenen voor een nieuw beleid. Daarvoor is het volgens het PBL van belang dat de drijfveren achter het natuur- en landschapbeleid bloot te leggen. 'De mens is verantwoordelijk voor behoud en waar nodig herstel van biodiversiteit' is een voorbeeld van een dergelijke drijfveer (Dammers et al, 2012, p. 13). De opgestelde drijfveren zijn vervolgens vertaald in vier uitdagingen, bijvoorbeeld 'het behouden, herstellen en ontwikkelen van de internationaal karakteristieke biodiversiteit' (Dammers et al, 2012, p. 13). Tot slot heeft het PBL vier kijkrichtingen opgesteld die ieder een mogelijke aanpak presenteren om de uitdagingen aan te gaan. Deze vier kijkrichtingen betreffen:

- Vitale natuur (de natuur krijgt alle ruimte, belang biodiversiteit)
- Beleefbare natuur (een optimaal recreatief gebruik van de aanwezige natuur)
- Functionele natuur (ecosysteemdiensten die de natuur biedt, duurzaam gebruiken)
- Inpasbare natuur (de natuur kan wel tegen een stootje en het kan geen kwaad om de natuur te gebruiken)

Om beleid te kunnen realiseren, heeft men hulpbronnen nodig. Er zijn verschillende hulpbronnen te onderscheiden, namelijk financiële, juridische en sociale hulpbronnen. De volgende vragen gaan hierover.

7. Beschikt de provincie zelf over genoeg middelen om een beoogd natuurbeleid uit te kunnen voeren of is zij hierbij afhankelijk van andere partijen?
Zo ja, welke?
8. Heeft de provincie zelf genoeg juridische middelen om een beoogd natuurbeleid uit te kunnen voeren, of zijn er enkele wetswijzigingen noodzakelijk?
9. Voor welke kijkrichting(en) denkt u dat het meeste draagvlak is?

De volgende vragen gaan over de voorkeur van de provincie.

10. Welke voorwaarden stelt de provincie aan een nieuw natuurbeleid? Met andere woorden, wat moet er in ieder geval inzitten?
11. In de structuurvisie van 2010 zijn enkele speerpunten (zie onderstaande tabel) opgenomen. In hoeverre worden deze nog gerealiseerd?

Duurzame energievoorziening inclusief winning
Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen
Verbeteren belevingswaarde en verminderen verrommeling
Realiseren van een complete Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
Versterken recreatieve functie en groenstructuur

12. Is de grootte van het uiteindelijke natuurareaal van belang?
Zo ja, hoe groot zou deze dan moeten zijn?

De laatste vragen gaan over een eventuele implementatie van de Natuurverkenning.

13. Acht u het reeël dat de provincie daadwerkelijk gebruik gaat maken van de Natuurverkenning bij de opstelling van een vernieuwd provinciaal natuurbeleid?
- Waarom wel/ niet?
14. Indien de Natuurverkenning geïmplementeerd wordt in het nieuwe natuurbeleid, welke onderdelen denkt u dat hiervoor gebruikt zouden kunnen worden (behulpzaam zijn)?

Afronding

Mist u nog iets of heeft u nog iets toe te voegen?

Hartelijk dank voor uw tijd.

Ik zou het op prijs stellen als u mij de ingevulde vragenlijst zo snel mogelijk terug stuurt. Indien u nog vragen of opmerkingen heeft, hoor ik dit graag.

Met vriendelijke groet,

Lesley ter Maat

Radboud Universiteit Nijmegen
Opleiding Sociale geografie en Planologie