



Samen werken aan de natuur

Een evaluatieve casestudy naar het gebruik van
netwerken in het nieuwe natuurbeleid

Joost van den Heuvel

Bachelorthesis Planologie
Opleiding Geografie, planologie en milieu (GPM)
Radboud Universiteit Nijmegen
2012

Samen werken aan de natuur

Een evaluatieve casestudy naar het gebruik van netwerken in het nieuwe natuurbeleid

Auteur J.J.B. van den Heuvel (3021998)
Begeleider Drs. Jaap Gersie

Bachelorthesis Planologie
Opleiding Geografie, planologie en milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Juni 2012

VOORWOORD

Voor u ligt mijn bachelorscriptie met als onderwerp het veranderende natuurbeleid in Nederland, op basis van een casestudy in de provincie Gelderland. Met deze scriptie sluit ik een periode van drie jaar af, waarin ik kennis heb gemaakt met de wetenschappelijke wereld, maar nog belangrijker met het vakgebied planologie en alles wat daaromheen hoort. Dit onderzoek integreert alle kennis die ik in deze drie jaar heb vergaard. Ik wil bij deze mijn begeleider, drs. Jaap Gersie, bedanken voor alle hulp die hij mij heeft gegeven in de periode dat ik bezig ben geweest met het schrijven van deze scriptie. Hij was altijd geïnteresseerd in dit onderzoek en hij heeft me een aantal keer de goede kant opgestuurd als ik dreigde af te dwalen.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze scriptie.

Joost van den Heuvel

Nijmegen, juni 2012

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Samenvatting	V
1 Inleiding	1
1.1 Samenwerking in het vernieuwde natuurbeleid	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Vraagstelling en het onderzoeksmodel	3
1.4 Werkwijze	4
1.5 Leeswijzer	5
2 Theoretisch kader	6
2.1 Beleidsnetwerken	7
2.2 Macht en invloed in netwerken	9
2.3 Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement	9
2.4 Van de netwerkbenadering naar het conceptueel model	10
3 Methodologie	12
3.1 Type onderzoek	12
3.2 Onderzoeksstrategie	13
3.3 Operationalisatie	15
3.4 Dataverzameling	16
3.5 Data-analyse	17
4 Het natuurbeleid	21
4.1 Het natuurbeleid in voorgaande jaren	21
4.2 Het nieuwe natuurbeleid	22
4.3 Nieuwe wet Natuur	23
5 De netwerken	25
5.1 Methodologische aanpak	25
5.2 Netwerken tijdens het oude natuurbeleid	26
5.3 Het nieuwe natuurbeleid	28
6 Conclusies, aanbevelingen en reflectie	37
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	37
6.2 Aanbevelingen voor het natuurbeleid in de provincie Gelderland	39
6.3 Reflectie	39
6.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	40
Referenties	41
Bijlage I	45

SAMENVATTING

Deze scriptie is het verslag van een onderzoek naar het gebruik van netwerken bij de uitvoering van het natuurbeleid. Het natuurbeleid in Nederland heeft de laatste tijd hevige veranderingen ondergaan. De rijksoverheid heeft besloten het gehele natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Daarnaast, door de economische crisis, wordt er fors bezuinigd op het natuurbeleid. Het beschikbare budget gaat achteruit van 700 miljoen per jaar, naar een slordige 100 miljoen per jaar, dat verdeeld wordt over de provincies. In dit onderzoek wordt gekeken naar de kansen voor het nieuwe natuurbeleid door te onderzoeken welke bijdrage het effectief gebruiken van een netwerk kan hebben uitwerking van het natuurbeleid.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de uitwerking van het nieuwe natuurbeleid, door een analyse van de betekenis van samenwerkingsverbanden in het veranderende natuurbeleid.

Om een beter inzicht te verkrijgen in de mate dat het gebruik van netwerken bij kan dragen aan een goede uitwerking van het natuurbeleid op provinciaal niveau, is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe en in hoeverre kunnen de al dan niet veranderende beleidsnetwerken bijdragen aan een goede uitwerking van het nieuwe natuurbeleid op provinciaal niveau?

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt de theorie besproken die in dit onderzoek de leidraad vormt: de netwerkbenadering. Deze benadering legt uit waarom partijen toenadering zoeken met elkaar, en welke rollen partijen gaan spelen in een netwerk. Maar wat is een netwerk precies? De Bruijn (1993) geeft de volgende definitie voor het beleidsnetwerk:

“Beleidsnetwerken worden opgevat als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s”

In deze definitie komt een belangrijk begrip uit de netwerkbenadering naar voren, namelijk wederzijdse afhankelijkheid. De ene partij kan wel iets nodig hebben van de ander, maar als dit niet wederzijds is, zal de kans op samenwerking minuscule zijn. Andere belangrijke motieven voor samenwerking in netwerken zijn het vergaren van financiële hulpbronnen die een andere partij heeft, de bevoegdheden die een andere partij heeft, de achterban die een andere partij heeft, of gewoon het feit dat andere partijen door samenwerking het overheidsbeleid kunnen beïnvloeden.

In de netwerkbenadering bestaan een drietal belangrijke dimensies. Deze zijn *overeenkomsten tussen actoren*, *afhankelijkheid tussen actoren* en *macht in het netwerk*. Aan deze dimensies zijn een aantal variabelen gekoppeld, terugkomen in de netwerkbenadering.

Het begrip *macht* een centrale plaats in de netwerkbenadering. Door de hulpbronnen die een partij heeft, door de expertise die een partij bezit op een bepaald gebied, of door de bevoegdheden die een actor heeft, kan een belangrijke machtspositie vergaard worden in het netwerk.

In hoofdstuk 3 wordt de methodologische aanpak van dit onderzoek besproken. Het betreft hier een evaluatieve casestudy in de provincie Gelderland. De netwerken waarnaar gezocht worden, zullen gevisualiseerd worden aan de hand van het beleidsnetwerkschema. In dit hoofdstuk zijn de verschillende aspecten van het beleidsnetwerkschema uiteengezet, zodat men in één oogopslag te zien welke partijen er deelnemen aan het netwerk, wie de meeste macht heeft in het netwerk en op welke manier de deelnemende actoren met elkaar omgaan.

In het hoofdstuk 5 zijn de verschillen tussen de netwerken tijdens het oude natuurbeleid en het nieuwe natuurbeleid geanalyseerd. Hier is gebleken dat tijdens het oude natuurbeleid het netwerk bestond uit het Rijk, die het beleid en daarmee de regels opstelde voor de provincies, die in dit netwerk een uitvoerende taak hadden. Vanuit Europa werd macht uitgeoefend op het beleid van het Rijk door algemene regels voor alle landen uit de EU te stellen, met betrekking tot het natuurbeleid. De provincie heeft weer een bepaalde macht boven de uitvoerende commissies, die zelf geen macht hebben in het netwerk.

Betreffende het nieuwe natuurbeleid is vastgesteld dat er in de provincie Gelderland een netwerk is ontstaan, buiten de regulatie door de provincie. Twaalf 'manifestpartners' zijn samengekomen en hebben een manifest opgesteld waarin uiteengezet is hoe zij het natuurbeleid voor de provincie Gelderland voor de komende jaren zien. De provincie is vervolgens onderhandelingen gestart met deze manifestpartners, waarna de provincie een beleid geformuleerd heeft dat gebaseerd is op het overhandigde manifest.

Daarnaast heeft de provincie een deel van het provinciale geld vrijgemaakt dat besteed wordt aan het natuurbeleid. De natuur wordt in Gelderland het kapitaal van de provincie genoemd, omdat het voor verschillende sectoren van belang is dat er goed natuurbeleid gevoerd wordt.

In hoofdstuk 6 van dit onderzoek staan de antwoorden op de onderzoeksvragen. Hierin is kort antwoord gegeven op de deelvragen en vervolgens op de centrale vraag van dit onderzoek. Geconcludeerd wordt, dat er door de plotselinge noodzaak die verschillende partijen zagen om bij te dragen aan het natuurbeleid in Gelderland, buiten de provincie om een eigen netwerk is ontstaan. Na het opstellen van het manifest, zag de provincie Gelderland in dat samenwerking met de manifestpartners zijn vruchten af zou kunnen werpen en dat samenwerking een goed effect zou hebben op de uitvoering van het nieuwe natuurbeleid.

Wat betreft de kansen voor een zo goed mogelijke uitvoering van het nieuwe natuurbeleid in het nieuw ontstane netwerk, is geconcludeerd dat de combinatie van de twee aspecten (het ontstaan van een netwerk buiten de provincie om, waarmee de provincie nauw samenwerkt en het feit dat de provincie het provinciale natuurbeleid zelf financiert) ertoe leidt, dat in de provincie Gelderland de kansen op een goede uitvoering van het nieuwe natuurbeleid toenemen, mits er aan deze twee belangrijke aspecten wordt vastgehouden. Als de samenwerking tussen de provincie en de manifestpartners verwaterd zal de kans op een goed natuurbeleid weer slinken. Ook als de provincie besluit toch minder geld aan de natuur uit te geven dan dat zij nu doet zal de kans op een goede uitvoering van het natuurbeleid kleiner worden.

In de aanbevelingen die gedaan worden aan de provincie Gelderland, wordt nog eens herhaald dat het van groot belang is dat de samenwerking tussen de provincie Gelderland en de manifestpartners doorgezet wordt. Hiernaast zal ook de provincie moeten blijven investeren in de natuur, om de kansen voor de natuur te laten groeien. Door de aanwezige kennis van de partijen die verenigd zijn in de manifestpartners en de financiële hulpbronnen en de bevoegdheden van de provincie, lijken de kansen op een goed natuurbeleid alleen maar te groeien.

Reflectie op het onderzoek bracht aan het licht dat de gebruikte methodologie, en met name het beleidsnetwerkschema, niet helemaal geschikt was voor dit onderzoek. Dit kwam omdat er (bij het nieuwe netwerk) zoveel partijen betrokken waren, dat er besloten is om bepaalde actoren samen te voegen tot één groep, omdat het anders te onoverzichtelijk zou worden. Zelfs met de samengevoegde actoren oogt het nieuwe netwerk nog enigszins chaotisch.

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Samenwerking in het vernieuwde natuurbeleid

“De bezuinigingen in het natuurbeleid, inclusief het schrappen van de robuuste verbindingen, zijn ingrijpend. Maar wat is er precies aan de hand? Gaat het alleen om geld, of zijn er andere belangen, posities en visies over natuur die nu boven komen drijven?” Zo opent Elisa de Lijster haar artikel *Strijd om het natuurbeleid*. Het laatste jaar is het natuurbeleid een veelbesproken onderwerp in de media. De bezuinigingsplannen van het kabinet Rutte hebben veel reacties uitgelokt. Hoe het nieuwe natuurdiscours zich zal structureren en ontwikkelen valt nog niet te zeggen. Beleidsactoren zijn zoekende, ze vragen zich af welke weg te volgen, welke strategieën te hanteren en welke allianties te sluiten (de Lijster, 2011). Dergelijke allianties, of beleidsnetwerken, vormen de basis van dit onderzoek.

Bij de uitvoering van het natuurbeleid is altijd sprake geweest van samenwerking tussen verschillende partijen. In voorgaande jaren was het Rijk de sturende kracht, en daaronder stond de provincie, gemeenten, andere overheidsorganen maar ook private partijen hebben bijgedragen aan het beheer van de natuur. Nu het natuurbeheer gedecentraliseerd wordt naar de provincies, valt het Rijk als grootste partij weg. Daarbij valt door bezuinigingen ook een groot deel van het beschikbare budget dat hiervoor beschikbaar was weg. Wat wil dit zeggen voor de samenwerkingsverbanden die in de voorgaande jaren gehandhaafd zijn? Verdwijnen deze, worden zij op dezelfde manier voortgezet, of ontstaan er nieuwe vormen van samenwerking, waar de natuur, meer dan vroeger, baat bij heeft?

In voorgaande jaren was het duidelijk op welke manier het Rijk de uitvoering van het natuurbeleid zag. De overheid ziet de verantwoordelijkheid voor een mooier en groener Nederland als gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, organisaties en individuele burgers (Ministerie van LNV, 2000). In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* geeft het kabinet aan dat zij de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur willen versterken door te investeren in doelgerichte samenwerking van alle partijen. “Natuur is een collectief goed waarvoor overheden, bedrijfsleven, beheerders, maatschappelijke organisaties en burgers een gezamenlijke zorg hebben.” In dit samenwerkingsverband hebben het Rijk en de provincies een sturende rol en de gemeenten een uitvoerende rol. Het bedrijfsleven zal zich vooral inspannen voor het behoud van de biodiversiteit en de kwaliteit van de groene leefomgeving. Daarnaast verwacht het kabinet dat het bedrijfsleven ook eigen investeringen doet in de natuur in de directe omgeving van de bedrijven. De rol die terreinbeheerders in deze nota toebedeeld krijgen is die van het toegankelijk maken van natuurgebieden voor openluchtrecreatie en het vergroten van het draagvlak voor het natuurbeleid.

Waar het bij vorige kabinetten duidelijk was hoe zij de samenwerking met andere partijen zag (Natuur voor mensen, mensen voor natuur), is dat bij het huidige kabinet nog niet duidelijk. De grootste partij, met daarbij een groot gedeelte van de financiën valt weg en de provincie krijgt nu de grootste verantwoordelijkheid. Maar door de bezuinigingen zullen zij niet zoveel macht en mogelijkheden hebben als dat het Rijk voorheen had.

Hoe moet het nu verder? Dat is de grote vraag. Hoe zorgen de provincies er voor dat het natuurbeleid toch op een manier wordt uitgevoerd die leidt tot kwalitatief goede natuur, nu er met het nieuwe beleid zo veel minder geld beschikbaar is? De gehele verantwoordelijkheid van het natuurbeleid komt bij de provincies te liggen, dus zij kunnen voor zichzelf bepalen op welke manier zij het uitvoeren. In dit onderzoek zal ik me richten op het gebruik van samenwerkingsverbanden van de provincie met andere partijen die bij de uitvoering van het natuurbeleid betrokken kunnen worden. Denk hierbij aan lagere overheden als gemeenten en Staatsbosbeheer, maar ook aan maatschappelijke partijen en belangengroepen, zoals Natuurmonumenten.

Er zal gekeken worden naar hoe deze samenwerkingsverbanden in vorige kabinetten tot uiting zijn gekomen, welke actoren hierbij betrokken waren en welke positie elk van deze actoren hadden in het netwerk. Daarnaast wordt achterhaald hoe de verschillende partijen denken over het nieuwe beleid, en hoe deze partijen het netwerk zien tijdens de uitvoering van het huidige natuurbeleid. Kunnen deze netwerken doorgezet worden? En hoe zit het met de positie van verschillende partijen nu het Rijk als belangrijkste actor wegvalt?

De gedachte achter het zoeken van netwerken in dit geval, is dat verschillende partijen door samenwerken meer kunnen bereiken dan dat verschillende partijen afzonderlijk werken. Het idee hierachter is dat doordat het natuurbeleid wellicht efficiënter uitgewerkt kan worden als er verschillende partijen samenwerken, het effect van de bezuinigingen op het natuurbeleid verkleind wordt. Er zal in dit onderzoek afgevraagd worden waarom de samenwerkingsverbanden bestaan, wat zij precies doen, en vooral of deze verbanden het gebrek van geld van het Rijk op kunnen vangen.

Hierboven zijn drie punten genoemd waarin het nieuwe beleid verschilt van het oude: er komen nieuwe regels, door bezuiniging zijn er minder hulpbronnen voor de uitvoering beschikbaar, en doordat het Rijk als sturende partij verdwijnt, veranderen de actoren in het beleid. Deze drie punten zijn allemaal van belang bij het werken in samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden, of netwerken, vormen de kern van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling

Hierboven is de nieuwe situatie geschetst over het natuurbeleid na de bezuinigingen van het Rijk. Uit deze situatie komt de volgende doelstelling voor dit onderzoek naar voren:

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de uitwerking van het nieuwe natuurbeleid, door een analyse van de betekenis van samenwerkingsverbanden in het veranderende natuurbeleid.

Een aantal aspecten van deze doelstelling verdienen opheldering. Ten eerste het veranderende natuurbeleid. Hiermee wordt in dit onderzoek de overgang bedoeld die plaats heeft gevonden door de decentralisatie en de bezuinigingen in het natuurbeleid. De verandering betreft dus de verschuiving van de machtspositie van het Rijk naar de provincies, en de verandering in het budget dat voor het natuurbeleid beschikbaar is. Het tweede aspect dat uitleg nodig heeft, is de analyse. Hieronder wordt in dit onderzoek verstaan dat er gekeken wordt naar de rol die samenwerkingsverbanden gespeeld hebben in het oude natuurbeleid en hoe deze rol eruit ziet in het nieuwe natuurbeleid. Door een analyse van de twee verschillende periodes, kunnen uitspraken gedaan worden over de bruikbaarheid van samenwerkingsverbanden bij de uitvoering van het natuurbeleid.

Maatschappelijke relevantie

Het is nog onduidelijk op welke manier en welke partijen er samen gaan werken bij de uitvoering van het toekomstige natuurbeleid. Daar probeert dit onderzoek inzicht in te leveren. Door het onderzoek naar samenwerkingsverbanden die in de toekomst van belang kunnen zijn, hoopt dit onderzoek bij te dragen aan een goede uitwerking van het nieuwe natuurbeleid. Het is belangrijk om onderzoek te doen naar een goede uitwerking van het natuurbeleid, omdat natuur een publiek belang is. De mens heeft natuur nodig om te overleven, dus is het noodzakelijk om te zorgen voor ruimte voor natuur en een ruime biodiversiteit.

Wetenschappelijke relevantie

In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt de netwerkbenadering uiteengezet. Kort gezegd gaat de netwerkbenadering uit van samenwerking tussen verschillende actoren, omdat zij zonder elkaar niet in staat zijn het proces op een goede manier tot uitvoering te brengen. In deze theorie staan de begrippen wederzijdse afhankelijkheid, macht en hulpbronnen centraal. Deze kernbegrippen worden in het volgende hoofdstuk uitvoerig behandeld.

Dit onderzoek koppelt de belangrijkste begrippen van de netwerkbenadering aan de praktijk. Hoe ontstaan de netwerken? Welke partijen nemen deel aan deze netwerken? Hoe ontstaat de rangorde binnen de netwerken? Hierdoor wordt getracht duidelijk te maken hoe deze netwerken zich vormgeven in de praktijk, hoe besloten wordt welke partijen wel in het netwerk betrokken worden en welke niet en hoe de machtsverhouding tussen de deelnemende actoren in het netwerk ontstaat. Door middel van dit onderzoek kan men ook in andere provincies gaan kijken of er door middel van beleidsnetwerken bijgedragen kan worden aan een goede uitwerking van het nieuwe natuurbeleid.

1.3 Vraagstelling en het onderzoeksmodel

In de vraagstelling van dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen het 'oude' en het 'nieuwe' natuurbeleid. Om enige verwarring hierdoor te voorkomen, wordt dit onderscheid kort toegelicht alvorens de centrale vraag en de daarbij horende deelvragen te bespreken.

Met het oude natuurbeleid wordt het beleid bedoeld zoals dit gevoerd werd voor de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor natuur van het Rijk naar de provincies. Met het nieuwe natuurbeleid wordt vanzelfsprekend het beleid bedoeld zoals dit door het Rijk beoogd wordt na de bezuinigingen, waarbij decentralisatie een belangrijk begrip is.

De centrale vraag die voortkomt uit de in paragraaf 1.2 gestelde doelstelling:

Hoe en in hoeverre kunnen de al dan niet veranderende beleidsnetwerken bijdragen aan een goede uitwerking van het nieuwe natuurbeleid op provinciaal niveau?

De deelvragen bij deze hoofdvraag zullen worden gehanteerd staan hieronder vermeld.

1. *Hoe kan de netwerkbenadering worden toegesneden op de problematiek in de samenwerking in het oude en het nieuwe natuurbeleid?*

De eerste deelvraag in het onderzoek dient beantwoord te worden om op een duidelijke manier de verschillen tussen het oude en het nieuwe natuurbeleid te schetsen. Deze verschillen zijn van belang bij de samenstelling van de beleidsnetwerken.

2. *Wat was de samenstelling van de beleidsnetwerken bij het oude natuurbeleid?*

Voordat er uitspraken gedaan kunnen worden over de toekomstige samenstelling van beleidsnetwerken bij het natuurbeleid, zal er gekeken moeten worden naar de samenstelling en totstandkoming van deze netwerken tijdens het oude natuurbeleid. Bij deze vraag zal niet alleen onderzocht worden welke actoren er deelnamen, maar ook met welke doelstellingen de actoren deelnamen, hoe de machtsverhoudingen waren en van welke hulpbronnen gebruik werd gemaakt.

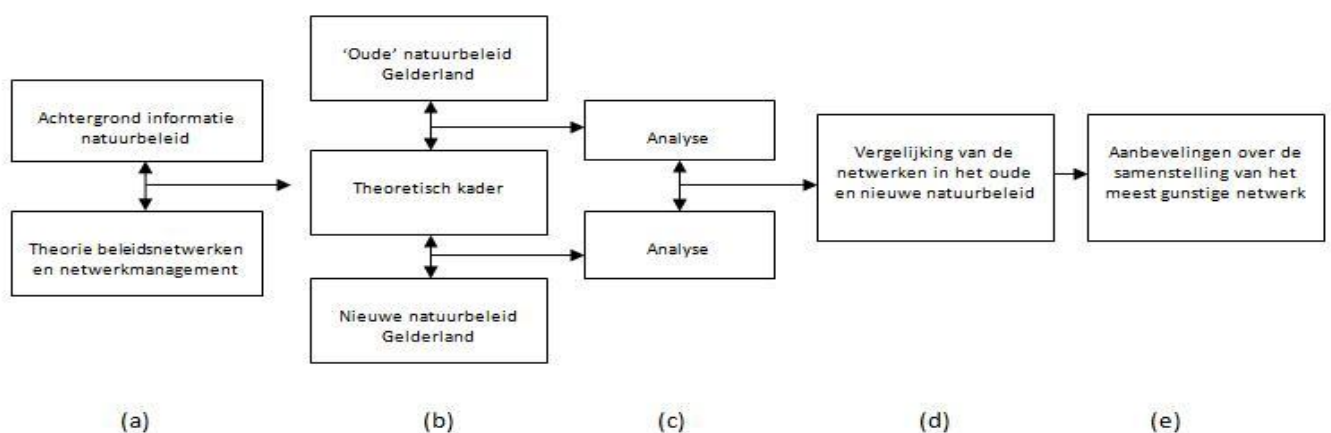
3. *Hoe zien actoren dergelijke samenwerkingsverbanden voor het nieuwe natuur beleid?*

In de derde deelvraag worden de visies van verschillende actoren onderzocht, met betrekking tot de veranderingen in het natuurbeleid, en de motieven van deze actoren betreffende samenwerkingsverbanden voor de toekomst.

4. *Wat zijn de kansen voor een zo goed mogelijke uitvoering van het nieuwe natuurbeleid in het beleidsnetwerk van nu?*

Als laatste deelvraag wordt gekeken naar welke actoren er in het toekomstige natuurbeleid (weer) een grote rol gaan spelen, welke partijen niet vergeten mogen worden en welke partijen geen rol meer spelen. Er zal een visualisatie gemaakt worden om de verschillen in beleidsnetwerken aan te duiden bij het oude en bij het nieuwe natuurbeleid. In deze visualisatie wordt rekening gehouden met de macht van actoren en de relaties tussen de actoren.

In figuur 1.1 is het onderzoeksmodel te zien, waarin te zien is hoe het onderzoek in elkaar zit. De verschillende deelvragen van dit onderzoek kunnen op verschillende plaatsen in het model geplaatst worden. Zo wordt deelvraag 1 gesteld in deel (a) van het model, waarbij gekeken wordt hoe de netwerkbenadering bij het natuurbeleid betrokken kan worden. Deelvraag 2 en 3 passen in deel (b) van het model, waarin gekeken wordt naar netwerken uit het verleden en netwerken in de toekomst. Door analyse van deze twee situaties kan in deel (c) de vierde deelvraag worden gesteld. De visualisering van de netwerken, zoals het in deel (d) van het onderzoeksmodel is vermeld, zal gebeuren aan de hand van een beleidsnetwerkschema. De inhoud hiervan is een schematische weergave van alle actoren in het netwerk, hoe de relaties tussen de verschillende actoren zijn, en welke machtsverhouding er in het netwerk is. In hoofdstuk drie van dit onderzoek worden de gebruikte methoden nader uiteengezet. Na deze stappen zullen in deel (e) van het model conclusies getrokken worden met als doel aanbevelingen te doen over hoe het meest gunstige netwerk er in dit geval uitziet.



Figuur 1.1 Het onderzoeksmodel

1.4 Werkwijze

Dit onderzoek zal uitgevoerd worden aan de hand van een casestudy in de provincie Gelderland, met een ex-ante evaluatief accent. Ex-ante houdt in dat er geëvalueerd zal worden voordat het onderwerp van evaluatie volledig is uitgevoerd. De nadruk ligt dus op het schatten van toekomstige omstandigheden.

De dataverzameling in het onderzoek verschilt per deelvraag. Hoewel een groot deel van de benodigde data in rapporten of nota's te vinden is, zijn er interviews nodig om aan specifieke informatie te komen. Deelvraag 1 kan beantwoord worden door de literatuur in te duiken, door de netwerkbenadering grondig te analyseren en te kijken welke aspecten uit de netwerkbenadering terug zullen komen in dit onderzoek. Deelvraag 2 kan beantwoord worden door rapporten, nota's en andere beleidsdocumenten uit voorgaande jaren te bestuderen, om zo tot een beeld te komen van vroegere

netwerken. Deelvraag 3 kan slechts deels beantwoord worden door een literatuurstudie. Hiervoor is de mening van iemand nodig die dicht op de deelnemende partijen staat. Hier zal dus ook een interview aan te pas komen. Deelvraag 4 kan beantwoord worden door middel van analyse van de eerder verkregen data, maar door middel van een interview kunnen ook de meningen van bepaalde personen die actief betrokken zijn bij het natuurbeleid in Gelderland meegenomen worden in het oordeel.

De data die verzameld zijn in de literatuurstudie of na de interviews zullen grondig geanalyseerd worden. Hierna zal er, zoals in het onderzoeksmodel te zien is, een visualisering gemaakt worden van de netwerken. Dit gebeurt aan de hand van een beleidsnetwerkschema. In een dergelijk schema zullen de betrokken actoren weergegeven worden, hun machtspositie in het netwerk en de relaties tussen de deelnemende actoren. Deze schematische weergave van het beleidnetwerk zal in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt worden.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze scriptie is als volgt. In het hoofdstuk 2 wordt de theorie die in het onderzoek centraal staat besproken. Hierin zal worden besproken wat beleidsnetwerken precies zijn en wat de belangrijkste punten van deze theorie zijn. Het begrip afhankelijkheid zal aan bod komen, evenals de motieven voor samenwerking, macht in een netwerk en een deel van netwerkmanagement. Vervolgens wordt er een causaal model geschetst waarin alle belangrijke punten van de netwerkbenadering zijn verwerkt. Een groot deel van de theorie wordt gehaald uit de boeken *Overheidsbeleid* van Hoogerwerf en Herweijer (2008) en het boek *Beleidsnetwerken* van Hufen en Ringeling (1990).

In hoofdstuk 3 komt de methodologie van het onderzoek aan bod. In dit hoofdstuk zal besproken worden wat voor type onderzoek gevoerd wordt en volgens welke strategieën het onderzoek uitgevoerd wordt. Hierna zullen de belangrijkste begrippen uit hoofdstuk 2 worden geoperationaliseerd, waardoor duidelijk wordt hoe de verschillende variabelen gemeten zullen worden. Hierna zal aandacht besteed worden aan de manier van dataverzameling en data-analyse.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het natuurbeleid beschreven. De belangrijkste punten van het natuurbeleid zoals dat gevoerd is voor de bezuinigingen zullen de revue passeren, waarna het beleid beschreven wordt zoals dit voor ogen is na de bezuinigingen.

Hierna wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de netwerken in de provincie Gelderland. Na de analyse van de verzamelde data zal volgens het beleidsnetwerkschema het netwerk weergegeven worden. Als eerst gebeurt dit voor het oude netwerk, daarna voor het nieuwe.

In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6 zullen vervolgens conclusies getrokken worden. De deelvragen zullen beantwoord worden en daarna de centrale vraag. Hierna worden aanbevelingen gedaan over de samenstelling van het meest gunstige netwerk. Als laatst worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

Nadat in het vorige hoofdstuk een korte beschrijving is gegeven van datgene wat er in dit onderzoek aan bod zal komen, wordt in dit hoofdstuk de theoretische basis geschetst. Deze theorie zal de bril vormen waarmee in de rest van het onderzoek gekeken zal worden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste concepten van de netwerkbenadering uiteengezet.

“Het uitgangspunt van de netwerkbenadering is dat actoren van elkaar afhankelijk zijn. Actoren zijn afhankelijk van elkaar als ze processen niet op een voor hen bevredigende wijze kunnen afronden zonder de medewerking van andere actoren. Vanwege deze afhankelijkheid hebben actoren interactie met elkaar. Men gaat er dus vanuit dat er een verband bestaat tussen de aard van de afhankelijkheidsrelaties in een netwerk en de interacties tussen actoren” (Klijn en Koppenjan, 1997).

Kort gezegd gaat de netwerkbenadering dus uit van samenwerking tussen verschillende actoren, omdat zij zonder elkaar niet in staat zijn het proces op een goede manier uit te voeren. Omdat samenwerkingsverbanden een grote rol spelen in dit onderzoek, past deze theorie uitstekend in dit onderzoek. Door middel van de netwerkbenadering de motieven en effecten van netwerken in beleid duidelijk worden. Hierdoor kan het natuurbeleid en de uitvoering daarvan op een goede manier geanalyseerd worden. Door middel van deze theorie kunnen ook uitspraken gedaan worden over de toekomstige samenstelling van eventuele netwerken bij de uitvoering van het toekomstige natuurbeleid.

In dit hoofdstuk wordt de beleidsnetwerkbenadering uitvoerig besproken. In paragraaf 2.1 wordt als eerst het concept beleidsnetwerken uitgelegd, met de daarbij horende afhankelijkheid van actoren en de motieven van verschillende partijen om deel te nemen aan netwerken. In paragraaf 2.2 zal de macht en invloed van actoren centraal gesteld worden. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 een koppeling gemaakt van beleidnetwerken naar netwerkmanagement. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 een conceptueel model gegeven waarin staat welke variabelen uit de netwerkbenadering in de rest van het onderzoek terug zullen komen.

2.1 Beleidsnetwerken

Het concept 'beleidsnetwerken' verbindt twee kernbegrippen met elkaar: 'beleid' en 'netwerken'. Hierdoor worden ook twee theoretische uitgangspunten gecombineerd: een oriëntatie op beleid aan de ene kant, aandacht voor organisatorische relaties aan de andere kant (Hufen & Ringeling, 1990). Zo worden de aandacht voor problemen en doelgerichtheid die van belang zijn bij beleid, gekoppeld met de inter-organisatorische en institutionele kanten van besturen, dat hoort bij netwerken.

Tussen beleid en netwerken bestaat slechts een dunne grens, waardoor er veel verkeer is tussen de twee concepten. Vanuit het beleid gezien, zorgt een nieuw beleid vaak voor een netwerk van betrokken partijen. Vanuit de netwerken gezien, bepalen de kenmerken van de relaties tussen belanghebbende actoren de mate waarin een beleid succesvol kan zijn. Met dit in het achterhoofd, kunnen beleidsnetwerken gezien worden als sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's (Hufen & Ringeling, 1990). Aan de hand van deze omschrijving typeert Baumgartner beleidsnetwerken door middel van de volgende componenten:

- een verzameling van actoren (individueen, groepen, organisaties);
- de belangen, wensen en doelen van die actoren;
- de activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan de actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- de verzameling van actie- en interactiemogelijkheden waarover elke actor beschikt;
- de verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Uit deze omschrijving blijkt dat vier belangrijke elementen in de netwerkbenadering naar voren komen, te weten: de actoren, de problemen en oplossingen, regels en hulpbronnen waarover een actor bezit.

De omschrijving van beleidsnetwerken die hierboven genoemd is, is niet de enige definitie die aan dit concept gegeven wordt. Er zijn verschillende wetenschappers die er verschillende definities voor hanteren. De definitie die door de Bruijn, Kickert en Koppenjan gegeven wordt, is:

"Beleidsnetwerken worden opgevat als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's" (de Bruijn et. al. 1993).

Deze definitie lijkt veel op de omschrijving van Hufen en Ringeling, alleen deze definitie voegt het begrip *wederzijdse afhankelijkheid* aan toe. Dit begrip wordt door de Bruijn verder uitgewerkt in *Samenwerken in beleidsnetwerken* (2008).

Wederzijdse afhankelijkheid

In het stuk van de Bruijn wordt gezegd dat overheden en doelgroepen wederzijds afhankelijk zijn, omdat de ene partij zijn doelstellingen niet kan bereiken zonder afstemming of samenwerking met de andere partij. Er bestaan verschillende soorten afhankelijkheid. Bij eenzijdige afhankelijkheid heeft slechts één van de partijen baat bij een samenwerking. Een voorbeeld hiervan is de subsidievragers die afhankelijk is van degene die de subsidie geeft. Een andere vorm is concurrerende afhankelijkheid. Hierbij zijn organisaties van elkaar afhankelijk omdat zij op hetzelfde gebied werkzaam zijn, dezelfde doelen nastreven, over dezelfde hulpbronnen beschikken, of dezelfde producten maken. Nog een andere vorm van afhankelijkheid komt tot stand als verschillende organisaties verschillende doeleinden hebben, maar wel elkaar nodig hebben om hiertoe te komen. In dat geval is er sprake van symbiotische afhankelijkheid. Een laatste, bijzondere vorm van afhankelijkheid is sequentiële afhankelijkheid. Deze ontstaat wanneer de activiteiten van de ene organisatie vooraf gaan aan de activiteiten van de andere. Dit wordt ook wel volgtijdelijke afhankelijkheid genoemd.

Deze verschillende soorten afhankelijkheid zijn belangrijk voor de vraag of verschillende partijen wel tot een vruchtbare samenwerking kunnen komen. Concurrerende afhankelijkheid zal niet uit zichzelf tot stand komen en zal vaak niet van harte gaan. Daarnaast kan symbiotische afhankelijkheid sneller tot stand komen, doordat beide partijen belang hebben bij samenwerking. Zij

hebben elkaars deskundigheid, middelen of bevoegdheden nodig. Over de motieven voor partijen voor samenwerking volgt hierna meer.

Samenwerking is geen doel op zich. Samenwerken met andere partijen brengt ook kosten met zich mee en wanneer deze kosten hoger zijn dan de baten die het oplevert, is samenwerking niet aantrekkelijk. Het hangt af van het soort afhankelijkheid, of de gestelde doelen gerealiseerd kunnen worden. Bij eenzijdige afhankelijkheid waarbij een groot machtsverschil is tussen de deelnemers, zal het soms lastig zijn voor de partijen om allemaal profijt te hebben van de samenwerking.

Motieven voor samenwerking

Voor overheidspartijen spelen drie verschillende motieven een rol voor samenwerking: het doorbreken van een patstelling, ontoereikende hulpbronnen en het bereiken van medewerking. Daarnaast hebben maatschappelijke partijen andere motieven: de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid, de mogelijkheid om via samenwerking de eigen doelstellingen te bereiken en het verwerven van publieke hulpbronnen (de Bruijn, 2008).

Het eerste motief dat genoemd werd voor overheden om samen te werken is het doorbreken van een patstelling. Aan dit motief wordt het meeste gewicht toegekend. Als initiatief van de markt of van particulieren niet voldoende is, is overheidsingrijpen noodzakelijk. Als verschillende maatschappelijke partijen samen niet in staat zijn een bepaald probleem op te lossen, kan de overheid het initiatief nemen om deze partijen dichter op elkaar te brengen, om zodoende de patstelling te doorbreken.

Het tweede motief dat genoemd werd heeft te maken met de hulpbronnen van de overheid. Met deze hulpbronnen worden niet altijd financiële middelen bedoeld, maar deze zijn wel van groot belang. Soms overstijgen de ambities van de overheid de financiële mogelijkheden. Daardoor zoeken zij samenwerking met maatschappelijke organisaties, om door middel van private middelen de beperkte overheidsmiddelen aan te vullen. Een andere hulpbron waar een tekort aan kan zijn, is kennis. Als de overheid grote ambities heeft, is het wellicht lastig om deze doelen te bereiken zonder de expertise van de doelgroepen van het beleid. Via samenwerking kan de kennis en creativiteit waarover de doelgroep beschikt benut worden voor het bereiken van de gestelde doelen.

Het derde motief voor samenwerking voor overheden is het bereiken van medewerking aan het beleid. Medewerking van de doelgroep is van groot belang als het bereiken van het doel van het beleid afhankelijk is van een bepaalde gedragsverandering bij de doelgroep. Omdat overheden vaak een beperkte toegang hebben tot de leden van een doelgroep, kunnen vertegenwoordigers van deze doelgroep betrokken worden in de beleidsuitvoering.

Het eerste motief voor maatschappelijke organisaties om samen te werken, is dat zij hiermee invloed kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid. Voor een maatschappelijke organisatie wordt het aantrekkelijk om de eigen inbreng in beleid zo groot mogelijk te maken, wanneer een overheid zich intensief bezig gaat houden met een bepaald onderwerp. Door deze inbreng wordt ook de onzekerheid over de toekomst gereduceerd.

Een tweede motief voor maatschappelijke organisaties, is het bereiken van eigen doelstellingen. Samenwerking met andere partijen is noodzakelijk om het proces rondom op gang te brengen en tot een goed einde te brengen.

Het derde belangrijke motief van maatschappelijke organisaties voor samenwerking, is het verwerven van publieke hulpbronnen. Samenwerken met overheden biedt maatschappelijke groepen zicht op publieke hulpbronnen. De overheid beschikt over veel zaken die voor verschillende particuliere organisaties van belang kunnen zijn. Een voorbeeld van deze zaken zijn vergunningen, subsidies, belastingvoordelen en opdrachten van de overheid. De meeste maatschappelijke organisaties verwachten een financiële bijdrage van de overheid.

Hoewel er voor beide partijen (overheid enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds), verschillende motieven zijn om samen te werken, mag niet geconcludeerd worden dat deze samenwerking een automatisme is.

2.2 Macht en invloed in netwerken

In de vorige paragraaf zijn de termen 'hulpbronnen' en 'wederzijdse afhankelijkheid' al een aantal keer voorbij gekomen. Om de macht van actoren te bepalen moet het principe van strategieën toegevoegd worden. Deze drie principes zijn van groot belang in beleidsnetwerken. De verdeling van macht tussen de verschillende actoren bepaald in grote mate het spel dat gespeeld wordt en het verloop van het proces binnen het beleidsnetwerk (Oetelaar, van den. 2010). Invloed wordt gezien als een erg breed begrip. Zowel actoren als bepaalde invloeden vanuit de omgeving kunnen invloed hebben op een proces. Macht daarentegen, moet per definitie gekoppeld worden aan actoren. Er wordt gesteld dat een actor macht heeft, als deze over hulpbronnen beschikt die gevolgen hebben, of gevolgen gehad zouden kunnen hebben als deze actor ze ingezet zou hebben (Huberts en Kleijnijenhuis, 1994).

"Om over de macht van actor x te kunnen spreken wanneer geen invloed werd uitgeoefend moet aannemelijk gemaakt worden dat het gebruik van het vermogen van actor x effecten had bewerkstelligd, bijvoorbeeld door:

- *aan te tonen dat actoren die over vergelijkbare bases beschikten als actor x wel invloed uitoefenden*
- *aan te tonen dat effecten werden bewerkstelligd toen actor x in vergelijkbare omstandigheden het vermogen wel inzette."* (Huberts en Kleijnijenhuis, 1994).

Hiermee is de link gelegd tussen hulpbronnen en macht. Als een actor hulpbronnen bezit, leidt dit vaak tot een bepaalde machtspositie in het netwerk. Echter, deze machtspositie is niet vanzelfsprekend, ook al bezit de actor over hulpbronnen. Hier wordt de link gelegd met de wederzijdse afhankelijkheid in het netwerk; er moet naast de beschikbaarheid van hulpbronnen ook sprake zijn van actoren die niet zonder deze hulpbronnen kunnen. Pas als ook sprake is van afhankelijkheid, is er ook sprake van een machtspositie voor de actor die over deze hulpbronnen beschikt.

Wanneer actoren die een minder sterke machtspositie in het netwerk hebben, toch hun eigen doelstellingen willen bereiken, zullen zij met behulp van bepaalde strategieën hun afhankelijkheid tegenover de rest van het netwerk proberen te wijzigen.

2.3 Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement

In de beleidsnetwerkbenadering wordt netwerkmanagement als sturingsstrategie aanbevolen. De definitie die aan netwerkmanagement wordt gegeven is de volgende:

"De wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden" (de Bruijn et. al. 1993).

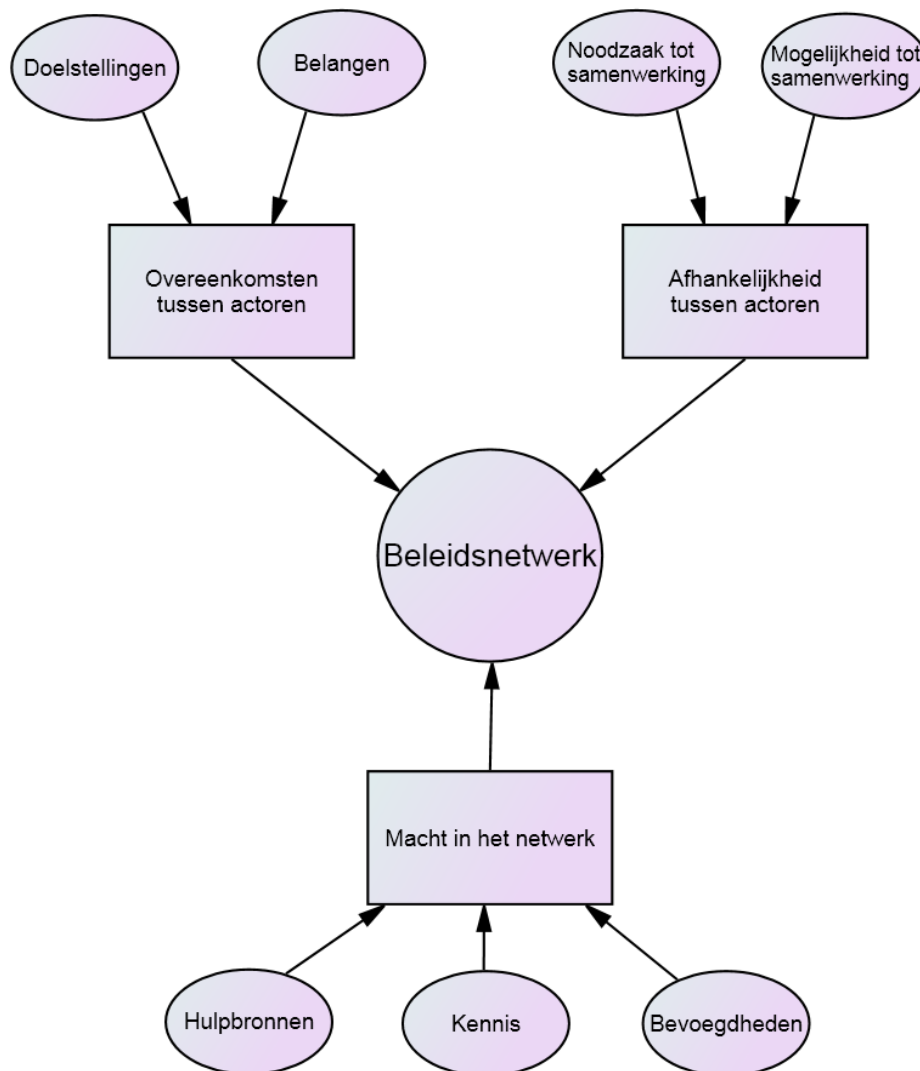
Netwerkmanagement wordt toegepast wanneer een centrale doelstelling en een hiërarchische ordening van bevoegdheden ontbreekt. Wanneer veel actoren hun eigen doelstellingen proberen na te jagen in een netwerk, zal er geen sprake zijn van een centrale, gezamenlijke doelstelling. In deze gevallen is netwerksturing te gebruiken. "Netwerkmanagement is niet gericht op het bereiken van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren (de Bruijn, et. al. 1993)."

Het denken in termen van beleidsnetwerken zorgt voor een aantal gevolgen wat betreft de wijze waarop de positie en rol van de overheid in het netwerk wordt waargenomen. Doordat er meerdere machthebbende partijen in het netwerk aanwezig zijn, kan de overheid niet langer worden opgevat als de 'almachtige instantie' die boven alle andere deelnemende partijen staat. De plaats van de overheid verandert van de enige sturende partij, naar een deelnemer aan maatschappelijke sturingsprocessen, samen met andere deelnemers. De overheid stuurt dus niet alleen, maar wordt ook gestuurd.

2.4 Van de netwerkbenadering naar het conceptueel model

In voorgaande paragrafen werden verschillende onderdelen van de netwerkbenadering toegelicht. Verschillende kernbegrippen die besproken zijn, zijn van belang bij de visualisering van de netwerken, zoals daar in het onderzoeksmodel (zie paragraaf 1.3) over gesproken werd. Deze visualisering zal gebeuren aan de hand van het beleidsnetwerkschema (van den Oetelaar, 2010). Hierin wordt het beleidsnetwerk op een schematische wijze weergegeven. Deze visualiseringstechniek wordt in paragraaf 3.5 verder uitgewerkt.

In figuur 2.1 is in een conceptueel model weergegeven hoe de dimensies en variabelen met elkaar samenhangen. Centraal in het model staat het beleidsnetwerk zelf. Te zien is dat dit tot stand komt door de variabelen macht, afhankelijkheid en overeenkomsten. Op zijn beurt, bestaan deze dimensies uit meetbare indicatoren. De dimensie macht is te meten door de variabelen hulpbronnen, kennis en bevoegdheden. De dimensie overeenkomsten is te meten door de variabelen doelstellingen, belangen en bevoegdheden. De laatste dimensie, afhankelijkheid, is te meten door de variabelen noodzaak en mogelijkheid tot samenwerking.



Figuur 2.1 Het conceptueel model

Er zijn natuurlijk meerdere manieren om de gegeven dimensies te verklaren, maar in dit onderzoek wordt specifiek gekozen voor de indicatoren die in het conceptueel model zijn weergegeven. Aan de ene kant is er een selectie gemaakt wegens de beschikbare tijd voor dit onderzoek. Aan de andere kant wordt er in dit onderzoek gestreefd naar een schematische weergave van het beleidsnetwerk. Als er meerdere indicatoren per dimensie worden gebruikt, wordt de weergave weliswaar nauwkeuriger, maar het doel van dit onderzoek is de verschillen weergeven tussen netwerken tijdens het oude-, en netwerken tijdens het nieuwe natuurbeleid. Om deze verschillen beter toonbaar te maken, is er gekozen voor deze variabelen, omdat deze variabelen de dimensies uitstekend meetbaar kunnen maken. Daarnaast hebben al deze begrippen een belangrijke positie in de gehele netwerkbenadering.

Bij de dimensie *macht* is gekozen voor de variabelen *hulpbronnen*, *kennis* en *bevoegdheden*. Er wordt hier onderscheid tussen gemaakt, hoewel kennis en bevoegdheden ook onder het kopje hulpbronnen zouden kunnen vallen. Met hulpbronnen worden hier dus vooral de financiële middelen bedoeld. Zoals vermeld wordt onder kennis de expertise op een bepaald gebied verstaan. Dit kan algemene kennis zijn over het beheer van natuur, maar voor de kleinere partijen kan dit ook kennis zijn over een bepaald gebied dat onder handen genomen zal worden. Onder bevoegdheden wordt verstaan dat bepaalde partijen meer mogen dan anderen. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan het feit dat bepaalde actoren regels of wetten kunnen veranderen, of subsidies kunnen verlenen.

Bij de dimensie *overeenkomsten tussen actoren* horen de variabelen *doelstellingen* en *belangen*. Hoewel beide begrippen voor zich spreken, worden ze toch even toegelicht. Alle partijen hebben hun eigen doelstellingen. De mate waarin de doelstellingen van de ene actor overeen komen met de doelstellingen van een andere actor, bepaald de kans waarop deze actoren toenadering tot elkaar zullen zoeken. Wat betreft de belangen, kunnen partijen met dezelfde belangen en heel verschillende doelstellingen toch samenwerkingspartners worden.

Bij de derde dimensie, *afhankelijkheid tussen actoren*, horen twee variabelen; *noodzaak tot samenwerking* en *mogelijkheid tot samenwerking*. In het geval dat er een dringende situatie voordoet waarbij snel gehandeld dient te worden, zullen verschillende actoren inzien dat zij iets tegen de situatie kunnen doen, maar dit niet alleen kunnen. Hierdoor zullen zij zich richten tot andere partijen die deze noodzaak ook inzien, waardoor er een samenwerkingsverband kan ontstaan. Echter, soms kan het zo zijn dat de noodzaak aanwezig is, maar zich geen mogelijkheid tot samenwerken aanwezig is. Zonder de mogelijkheid om een samenwerking aan te gaan, zal dit ook niet gebeuren.

De verzameling van deze dimensies en variabelen zorgen ervoor dat er een schematische weergave gemaakt kan worden van het beleidsnetwerk. In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd hoe dit uiteindelijk gaat gebeuren en hoe een dergelijke schematische weergave er uit komt te zien. Ook wordt in het hoofdstuk hierna uitgelegd hoe de indicatoren uiteindelijk gemeten worden, zodat de kenmerken van de beleidsnetwerken in kwestie duidelijk naar voren zullen komen.

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste onderdelen van de netwerkbenadering uiteengezet. We hebben het gehad over wat beleidsnetwerken nu eigenlijk zijn, wat wederzijdse afhankelijkheid inhoudt, wat de motieven voor verschillende partijen zijn om aan netwerken deel te nemen en wat de betekenis is van macht en invloed in netwerken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk is een conceptueel model gegeven waaruit blijkt welke dimensies en variabelen er in dit onderzoek gebruikt worden om het beleidsnetwerk te beschrijven.

HOOFDSTUK 3

METHODOLOGIE

Voordat we verder gaan met het onderzoek, moeten bepaalde keuzes gemaakt worden over de manier waarop het onderzoek uitgevoerd wordt. Welke strategieën kunnen het best gebruikt worden om de gestelde onderzoeksvragen te beantwoorden? Op welke manier wordt de benodigde informatie verzameld? Er zal uitgelegd worden waarom er voor de bepaalde variabelen gekozen is. Ook zal in dit hoofdstuk duidelijk worden gemaakt op welke manier het conceptuele model dat in het vorige hoofdstuk besproken is naar voren komt in de visualisering van het beleidsnetwerk.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze keuzes die gemaakt zijn bij het uitvoeren van het onderzoek. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op het specifieke type onderzoek dat gedaan wordt, in paragraaf 3.2 zal dieper ingegaan worden op de gehanteerde onderzoeksstrategie – de casestudy – en de keuze van de casus wordt toegelicht. In paragraaf 3.3 worden de kernbegrippen van dit onderzoek nader toegelicht en op een dergelijke manier beschreven dat de verschillende variabelen meetbaar gemaakt worden. Paragraaf 3.4 bevat de beschrijving van de dataverzameling in dit onderzoek, waarna in paragraaf 3.5 de analyse van de verzamelde data uitgewerkt zal worden.

3.1 Type onderzoek

Elk onderzoek beoogt kennis, inzichten en/of informatie op te leveren waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van een probleem. Verschuren en Doorewaard (2007) maken een onderscheid tussen twee verschillende soorten onderzoek. De eerste is theoriegericht, waarbij het gaat om het oplossen van een bepaald probleem in de theorievorming. Het tweede soort onderzoek, waarbij een bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van een bepaald beleidsprobleem, is praktijkgericht. Aangezien dit onderzoek door analyse van de beleidsnetwerken tijdens het oude natuurbeleid aanbevelingen gedaan worden over mogelijke netwerken bij het toekomstige natuurbeleid, is dit onderzoek te typeren als praktijkgericht onderzoek.

Verschuren en Doorewaard maken een onderscheid tussen vijf soorten praktijkgericht onderzoek:

1. Probleemanalytisch onderzoek. Dit type onderzoek dient om aan te geven dat iets een probleem is, waarom het een probleem is en waaruit het probleem precies bestaat, met als doelstelling bewustmaking, agendasetting en/of consensusvorming.

2. Diagnostisch onderzoek. Bij dit type onderzoek probeert men inzicht te krijgen in de achtergronden, oorzaken en samenhangen van de problematiek in kwestie.
3. Ontwerpgericht onderzoek. In dit type onderzoek wordt er een plan opgesteld waarmee tot een oplossing van het probleem gekomen zou moeten worden.
4. Verandergericht onderzoek. Dit type onderzoek betreft de analyse en monitoring van een interventie.
5. Evaluatieonderzoek. Dit type onderzoek heeft betrekking op de situatie na de interventie. Wordt uitgevoerd om te kijken of de ingevoerde verandering het probleem heeft opgelost.

Dit onderzoek zal grotendeels een evaluatieonderzoek zijn. De interventie, in dit geval het overheidsingrijpen met betrekking tot de decentralisatie van het natuurbeleid, heeft zich al voorgedaan. Echter, de mogelijke verandering in de beleidsnetwerken is nog niet duidelijk geworden. In dat opzicht zal er een deel ontwerpgericht onderzoek vertegenwoordigen, omdat er aanbevelingen gedaan worden met betrekking op de mogelijke samenstelling van de beleidsnetwerken tijdens het toekomstige natuurbeleid.

Evaluatieonderzoek is ook weer in verschillende typen op te delen. Swanborn (2007) en Verschuren en Doorewaard (2007) onderscheiden hierin drie verschillende soorten:

- Planevaluatie. Hierbij wordt gekeken naar de haalbaarheid van het interventieplan. Er worden één of meerdere ontwerpen voor mogelijke interventies geëvalueerd. De centrale vraag in dit onderzoek zou zijn: waarom zou de interventie werken?
- Procesevaluatie. Hierbij gaat het om het evalueren van de praktische invulling en uitvoering van de interventie. De centrale vraag in dit type onderzoek zou zijn: hoe werkt de interventie in de praktijk?
- Productevaluatie. Hierbij wordt gekeken of de resultaten van het plan bevredigend zijn. De effectiviteit wordt dus beoordeeld. De centrale vraag bij een dergelijk onderzoek zou zijn: heeft de interventie geleid tot doelbereiking?

Uit de bovenstaande types van evaluatieonderzoek zullen in dit onderzoek procesevaluatie en productevaluatie een rol hebben. Er wordt gekeken naar hoe de decentralisatie precies in elkaar zit en wat de gevolgen hiervan zijn voor de sturing van het natuurbeleid vanuit de provincie. Daarnaast zal er gekeken worden in hoeverre de verschillende actoren door intensieve samenwerking in beleidsnetwerken het natuurbeleid toch op een effectieve manier tot uitvoering gebracht kunnen worden, ondanks de decentralisatie.

3.2 Onderzoeksstrategie

Over het algemeen worden er vijf verschillende strategieën onderscheiden:

1. Survey. Een survey wordt uitgevoerd als de onderzoeker probeert om een breed beeld te krijgen van een in principe tijdruimtelijk fenomeen (Verschuren en Doorewaard, 2007).
2. Experiment. Een experiment is het type onderzoek waarmee ervaringen opgedaan kunnen worden door het creëren van bepaalde situaties waarbij gekeken wordt wat de effecten van deze veranderingen zijn.
3. Casestudy. De casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of meerdere tijdruimtelijke, begrensde objecten of processen.
4. Gefundeerde theoriebenadering. Hierbij ziet een onderzoeker bewust af van kennis die hij al heeft over het onderzoeksobject, om door middel van onderzoek tot nieuwe inzichten te komen.
5. Bureauonderzoek. Hierbij maakt de onderzoeker gebruik van materiaal dat al door anderen geproduceerd is, waarmee hij via reflectie tot nieuwe inzichten zal komen.

Omdat er in deze scriptie wordt onderzocht hoe verschillende partijen met elkaar samenwerken bij de uitvoering van het huidige natuurbeleid, zal er gekeken moeten worden naar verschillende situaties. Er

zal dus een casestudy uitgevoerd worden. In combinatie met het type onderzoek dat gevoerd wordt, kan men stellen dat dit een ontwerpgerichte, evaluatieve casestudy is.

De casestudy

De definitie die Swanborn (1996) geeft aan de casestudy is de volgende:

“Bij een casestudy of gevalsonderzoek gaat het om de bestudering van een sociaal verschijnsel, of sociale verschijnselen,

- a) bij een drager of slechts enkele dragers van het verschijnsel: mensen, groepen, met elkaar interacterende mensen en groepen*
- b) in de natuurlijke omgeving (dus niet in een laboratorium)*
- c) over een bepaalde periode, waarbij op diverse tijdstippen metingen worden gedaan, dan wel dat achteraf informatie over ontwikkelingen in die periode wordt verzameld*
- d) waarbij meestal diverse databronnen worden gebruikt (triangulatie); de belangrijkste zijn documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie*
- e) waarbij de onderzoeker gericht is op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van tal van variabelen en het daardoor op het spoor komen van verklaringen van processen*
- f) en deze beschrijvingen en verklaringen getoetst worden (door bespreking met voorleggen van tussen- en eindresultaten) aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven”*

Casestudies zijn bruikbaar als het gaat om vraagstellingen waarin centraal staat om te weten te komen hoe iets precies is, of waarom het zo is. Ook wanneer de onderzoeker geen of weinig controle heeft over de onderzoekssituatie is de casestudy een bruikbare onderzoeksmethode.

Case studies worden gebruikt om een bepaald verschijnsel in de diepte te exploreren. Een nieuw verschijnsel of een verschijnsel dat moeilijk toegankelijk is voor onderzoekers. Daarnaast zijn er beschrijvende case studies die een verschijnsel zo goed en zo uitgebreid mogelijk proberen te documenteren. Als laatst zijn er case studies die een verschijnsel proberen te verklaren (Vennix, 2009).

Als men naar de bovenstaande situaties kijkt waarin de casestudy bruikbaar is, kan beredeneerd worden dat dit in de situatie waarop dit onderzoek zich richt zich uitstekend leent voor een dergelijke onderzoeksmethode. Aan de ene kant wordt er gekeken of er bij uitvoering van het natuurbeleid sprake is van samenwerkingsverbanden tussen organisaties, dus er wordt onderzocht hoe iets precies is. Aan de andere kant heeft de onderzoeker geen controle over de situatie, omdat deze niet in de uitvoering betrokken is.

Een keuze die gemaakt moet worden in het onderzoek bij het uitvoeren van een casestudy, is het aantal cases dat onderzocht zal worden. Het detailniveau van het onderzoek is afhankelijk van het aantal cases dat onderzocht wordt. Hoe meer cases er onderzocht worden, hoe lager het detailniveau. Een hoog detailniveau verhoogt de betrouwbaarheid en interne validiteit van een onderzoek, maar beperkt de generaliseerbaarheid.

In dit onderzoek is gekozen voor een enkele casus, dus een onderzoek met een hoog detailniveau. Deze keuze is gemaakt omwille van de beschikbare tijd voor dit onderzoek. Hiernaast kunnen door het onderzoeken van een enkele casus specifiekere aanbevelingen gedaan worden met betrekking op het toekomstige beleid.

Selectie van de casus

Er is gekozen om in dit onderzoek in te gaan op de provincie Gelderland. Jan Jacob van Dijk, Gedeputeerde van de provincie Gelderland met onder andere Natuur en Landschap in zijn portefeuille, stelt in zijn artikel *Natuurbeheer met minder geld en bureaucratie en meer focus*, dat de Gelderse natuur van essentieel belang is voor de economie van de provincie. *“ Een groot deel van de EHS ligt in Gelderland. Daarmee is Gelderland een echte natuurprovincie. De natuur is essentieel voor de Gelderse economie en de gezondheid en welzijn van de inwoners. Jaarlijks levert de natuur*

zo'n 4 miljard euro op aan natuurgerelateerde bedrijvigheid" (Dijk, van, 2011). Omdat in Gelderland veel waarde gehecht wordt aan de natuur, lijkt dit een zeer geschikte provincie om het onderzoek op te richten. Hierdoor is de kans groot dat er informatie gevonden kan worden die van belang kan zijn bij het samenstellen van netwerken die een positieve bijdrage kunnen leveren bij het huidige natuurbeleid.

3.3 Operationalisatie

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek stond het conceptueel model dat hoort bij dit onderzoek (zie figuur 2.1 op pagina 11). Hierin stonden enkele dimensies en hun bijbehorende variabelen, die gekoppeld worden aan het beleidsnetwerk. In deze paragraaf zullen deze variabelen beschreven worden en er zal uitgelegd worden op welke manier deze variabelen gemeten kunnen worden. In het schema in figuur 3.1 staan de dimensies en de variabelen nog een keer vermeld, met de daarbij horende indicator(en).

Dimensies	Variabelen	Indicator(en)
Overeenkomsten tussen actoren	Doelstellingen	- Een actor stelt bepaalde doelstellingen voor zichzelf. Door onderzoek van rapporten kunnen deze doelstellingen achterhaald worden.
	Belangen	- De belangen die een actor heeft bij het halen van de gestelde doelstelling. Wordt achterhaald door analyse van rapporten.
Afhankelijkheid tussen actoren	Noodzaak om samen te werken	- Is er sprake van een nijpende situatie die niet opgelost kan worden zonder dat actoren samenwerken?
	Mogelijkheid om samen te werken	- Staat er niets in de weg dat er voor zorgt dat verschillende actoren met elkaar samenwerken?
Macht in het netwerk	Hulpbronnen	- Financiële middelen die een actor bezit en ter beschikking stelt ter bereiking van de gestelde doelen. - Connecties die een actor al heeft met andere partijen
	Bevoegdheden	- Heeft een actor de mogelijkheid om bepaalde regels op te stellen of te wijzigen?
	Kennis	- Expertise die een actor op een bepaald gebied heeft, en de mate waarin andere actoren gebruik kunnen/willen maken van deze expertise.

Figuur 3.1 De variabelen met hun bijbehorende indicatoren.

In figuur 3.1 zijn nogmaals de dimensies uit figuur 2.1 opgenomen. De volgorde van de dimensies in het schema, is volgens dezelfde rangschikking als in het causaal model. Dit houdt echter niet in dat de bovenste dimensie (overeenkomsten tussen actoren), ook de belangrijkste dimensie het beleidsnetwerkschema is. Daarover later meer.

Koppeling van indicatoren aan variabelen

Waarom worden deze indicatoren aan deze variabelen gekoppeld? Er is al eerder vermeld dat kennis en bevoegdheden ook onder hulpbronnen zouden kunnen vallen. Echter, in dit onderzoek wordt daar

onderscheid tussen gemaakt, en worden onder hulpbronnen vooral de financiële middelen bedoeld die een actor tot zijn beschikking heeft. Als extra indicator worden de eerdere connecties die een partij al had met anderen actoren hieraan toegevoegd. Het zou voor een actor namelijk van doorslaggevend belang kunnen zijn om wel of niet deel te nemen aan een netwerk, omdat een partij waarmee zij in het verleden al op een goede manier hebben samengewerkt wel of niet deelneemt in het netwerk. Zo kan een kleinere partij bij het netwerk betrokken worden, met als doel een grotere partij waarmee zij een goede relatie hebben bij het netwerk te betrekken. Wat betreft de variabele bevoegdheden, dit focust zich alleen op het feit of een actor de mogelijkheid heeft op bindende regels op te stellen of te wijzigen. Dit kan zowel in positieve zin zijn, zodat het netwerk er baten bij heeft, maar ook in negatieve zin, om de acties van het netwerk te blokkeren. Partijen met deze mogelijkheden zullen door andere partijen graag bij het netwerk betrokken worden. Enerzijds dus omdat zij het netwerk kunnen helpen bepaalde zaken te regelen, anderzijds, met een partij die de mogelijkheid heeft jouw acties te blokkeren die aan jou kant staat, zullen mogelijke tegenslagen vermeden worden. De derde variabele die onder de dimensie macht valt, kennis, heeft expertise als indicator. Dit kan algemene expertise zijn over het natuurbeleid, maar dit kan ook expertise zijn op een veel kleinere schaal. Voor de efficiëntie en effectiviteit is het belangrijk om partijen met expertise in je netwerk te hebben. Echter, er kan ook te veel expertise aanwezig zijn. Hierdoor zou de uitvoering stil kunnen komen te liggen, omdat beide partijen het beter denken te weten. Er zal een afweging gemaakt moeten worden of welke partij met expertise in het netwerk betrokken moet worden.

De variabelen die horen bij de dimensies *overeenkomsten tussen actoren* en *afhankelijkheid tussen actoren* worden op een andere manier gemeten dan bij de dimensie *macht*. Bij de variabelen die bij *macht* horen, gemakkelijker een waarde gegeven kan worden aan de indicatoren. Dit is echter niet het geval bij de andere dimensies. Bij de variabele *doelstellingen* en *belangen* moet onderzocht worden in hoeverre deze overeenkomen met die van andere partijen. Zoals gezegd bepaalt de overeenkomst tussen actoren (of het verschil) de aard van de relatie tussen de twee. Er zal dus een grondige studie aan vooraf moeten gaan, voordat men de uiteindelijke aard van de relatie kan bepalen.

Bij de dimensie *afhankelijkheid tussen actoren* is het eigenlijk hetzelfde verhaal. Er kan geen waarde gegeven worden aan de verklarende variabelen. Er moet gekeken worden naar de situatie. Is deze zo nijpend, dat het noodzakelijk is voor actoren om samen te werken? Zien de partijen deze noodzaak ook in? Als dit het geval is, zal de vorming van een netwerk een grotere vaart kennen dan wanneer deze noodzaak niet aanwezig is. Daarnaast is het belang dat actoren ook met elkaar samen willen werken, en of er geen andere barrières zijn die deze samenwerking op enige manier tegen kunnen gaan.

In hoofdstuk 2 is al kort gezegd dat dit niet de enige variabelen zijn die invloed hebben op de drie dimensies. Er is een keuze gemaakt uit deze variabelen. Dit, omdat met deze variabelen een duidelijk netwerkschema opgesteld kan worden en omdat deze variabelen allemaal terugkomen in de theorie van de netwerkbenadering. De variabelen die gebruikt zijn spelen allemaal een belangrijke rol bij het bepalen van de visualisatie van het beleidsnetwerk. In figuur 3.3 staat een voorbeeld van een beleidsnetwerkschema, waarin alle elementen die in hierboven genoemd zijn aan bod komen.

3.4 Dataverzameling

De manier waarop de data verzameld wordt in dit onderzoek verschilt per deelvraag die beantwoord wordt.

De eerste deelvraag zal beantwoord worden aan de hand van literatuuronderzoek. Door middel van het zoeken en analyseren van artikelen en beleidsstukken betreffende het natuurbeleid van afgelopen jaren en van het toekomstige natuurbeleid zullen de verschillen van toen en nu duidelijk gemaakt kunnen worden.

De tweede deelvraag wordt beantwoord door een combinatie van literatuuronderzoek en interviews. Door middel van literatuuronderzoek kan een groot deel van de benodigde informatie gevonden worden. Door middel van interviews kan de gevonden informatie beter afgestemd worden op verschillende actoren. Deze interviews gelden ook enigszins als controle op de gevonden informatie uit literatuuronderzoek.

De derde deelvraag wordt beantwoord door middel van interviews. Omdat de informatie per actor verschilt, zullen meerdere interviews met meerdere actoren gehouden moeten worden, om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen over de visies van actoren.

De vierde deelvraag wordt beantwoord door de informatie die verkregen is uit de interviews grondig te analyseren. Doordat verschillende actoren aangeven hoe zij de netwerken voor het toekomstig natuurbeleid zien, kan een eigen netwerk opgesteld en gevisualiseerd worden.

Alvorens echt te beginnen aan dit onderzoek, is er eerst een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd. Dit gebeurde niet per se alleen voorafgaand aan het onderzoek, maar ook tijdens het proces zijn er nog verschillende documenten geanalyseerd. Het grootste deel van de documenten die voor het empirische deel van dit onderzoek bestudeerd zijn hadden betrekking op het landelijke natuurbeleid van voorgaande jaren en van de toekomst, en op het natuurbeleid zoals dit door de provincie Gelderland gevoerd werd in deze periode. Dit waren voornamelijk nota's, beleidsdocumenten, rapporten en visies van verschillende organisaties. Voor het theoretische deel van dit onderzoek zijn verschillende boeken geraadpleegd die dieper ingingen op de netwerkbenadering, of op bepaalde onderdelen daarvan. Voor de indeling en vormgeving van dit onderzoek zijn ook boeken gebruikt die zich richtten op het uitvoeren van een goed onderzoek. Hiernaast zijn nog enkele opiniestukken geraadpleegd.

Wat betreft de data die nodig is voor het onderzoek maar niet gevonden kon worden in de door de provincie of het Rijk beschikbaar gestelde documenten, is gebruik gemaakt van interviews. Er is voorafgaand aan de interviews een lijstje met vragen opgesteld, die behandeld zouden worden in het interview. De lijst werd echter niet stapsgewijs behandeld. Voor het stellen van de eerste vraag is een korte inleiding van dit onderzoek gegeven. Hierin werd verteld wat er precies onderzocht wordt, wat het doel van het onderzoek is, en wat de verwachte uitkomst van het onderzoek is. Hierna is de eerste vraag gesteld en is de respondent zoveel mogelijk aan het woord gelaten, waarbij af en toe een korte onderbrekende vraag gesteld werd om het verhaal de goede richting in te leiden. In de bijlage is een interviewgide toegevoegd.

Voor dit onderzoek is als eerste Marius Bolck geïnterviewd. Bolck is programmamanager Landelijk Gebied bij de provincie Gelderland. Hij is betrokken geweest bij de onderhandelingen tussen de provincie Gelderland en de manifestpartners. Wegens zijn ervaring heeft hij veel kennis over de vroegere gang van zaken en over hoe het er in de toekomst uit komt te zien.

Uit het gesprek met Bolck bleek dat het voor het onderzoek zeer interessant was om Volkert Vintges, directeur van de Gelderse Natuur en Milieufederatie, te ondervragen. Hij heeft een initiatiefrol gehad bij het opstellen van het manifest dat aan de provincie overhandigd is. Hierdoor heeft hij kennis over het ontstaan van de groep 'de manifestpartners' en kennis over de gang van zaken binnen dit kleine netwerk. Het bereiken van deze persoon bleek echter niet gemakkelijk. Er wordt echter nog steeds geprobeerd om Vintges te bereiken.

3.5 Data-analyse

In deze paragraaf zal duidelijk gemaakt worden op welke manier de verzamelde informatie geanalyseerd en verwerkt zal worden in dit onderzoek. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is om met een schematische weergave van het beleidsnetwerk te komen. In figuur 3.2 zal de visualisering het beleidsnetwerkschema uitgelegd worden, evenals de hierbij horende variabelen en indicatoren.

Aan het eind van het vorige hoofdstuk is het conceptueel model voor dit onderzoek gegeven (zie figuur 2.1 op pagina 11). Hierin was te zien welke dimensies er aan het beleidsnetwerk gekoppeld worden in dit onderzoek, en welke variabelen er bij deze dimensies hoorden. Aan de hand van bovenstaande tabel wordt uitgelegd hoe deze dimensies en variabelen zullen worden weergegeven in het beleidsnetwerkschema. Door uitvoerige analyse van de verzamelde data kan dit beleidsnetwerkschema opgesteld worden.

Dimensies	Variabelen	Visualisering in het netwerk
Macht in het netwerk	Hulpbronnen Bevoegdheden Kennis	Grootte van de bol
Overeenkomsten tussen actoren	Doelstellingen Belangen	Kleur van de lijn
Afhankelijkheid tussen actoren	Noodzaak tot samenwerking Mogelijkheden tot samenwerking	Dikte van de lijn

Figuur 3.2 De manier waarop de dimensies worden gevisualiseerd in het beleidsnetwerkschema

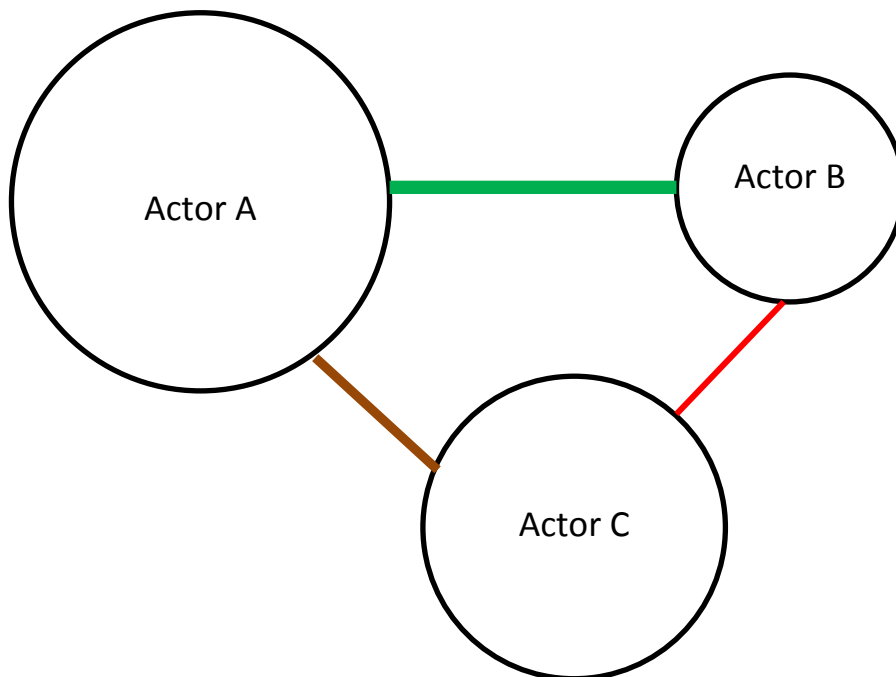
In de tabel, onder dimensies en variabelen zijn dezelfde termen verwerkt als in het conceptueel model dat in paragraaf 2.4 (zie pagina 11) gegeven is. Aan deze dimensies zijn de visualiseringstechnieken gekoppeld. De technieken die gebruikt worden om de dimensies en variabelen te visualiseren, verdienen enige opheldering. De verschillende manieren waarop de dimensies weergegeven worden, zijn de grootte van de bollen (hoeveel macht een actor in het netwerk heeft), de aard van de samenwerking (goede relatie, tegenstrijdige relatie) en de dikte van de lijn tussen de actoren (intensiteit van de relatie). De grootte van de bol hangt af van de macht die een bepaalde actor heeft. In het vorige hoofdstuk is uitgelegd dat de macht van een actor afhangt van de hulpbronnen die deze actor heeft. Deze hulpbronnen kunnen verschillend van aard zijn, bijvoorbeeld financiële middelen, kennis of bevoegdheden. Maar zoals gezegd kan een actor deze hulpbronnen wel hebben, andere actoren moeten ook baat hebben van deze hulpbronnen. Hoe meer hulpbronnen een actor heeft of hoe meer andere actoren gebruik willen maken van de hulpbronnen van een bepaalde actor, hoe meer macht deze actor zal hebben en des te groter zal de bol zijn in het beleidsnetwerkschema.

De aard van de relatie is in een schematische weergave van een netwerk iets makkelijker aan te duiden. Hierbij hangt het alleen af van de mate waarin verschillende actoren dezelfde belangen hebben. Komen deze grotendeels overeen, is er een positieve relatie die wordt aangegeven met een groene lijn. Komen de belangen helemaal niet overeen, is er sprake van een negatieve relatie, die aangegeven wordt met een rode lijn. Zijn er zowel overeenkomende belangen als tegenstrijdige belangen, zal de relatie aangegeven worden met een bruine lijn.

De derde variabele die van belang is in het schema is de intensiteit van de samenwerking. Deze komt in het schema naar voren door de dikte van de lijn. Hoe dikker de lijn, des te intensiever is de relatie. Deze intensiteit komt naar voren door verschillende actoren te ondervragen naar hun visies en ervaringen met toekomstige en oude netwerksituaties.

Zoals misschien al opgevallen is, is de volgorde van de dimensies veranderd, ten opzichte van figuur 3.1 op pagina 16. Waar de dimensies eerst gesorteerd waren aan de hand van hun positie in het conceptueel model, is er nu gekeken naar het belang van de dimensie in het beleidsnetwerkschema. Aan de dimensie *macht in het netwerk* wordt het meeste belang gehecht. Deze dimensie wordt het belangrijkste geacht, omdat zonder de variabelen die aan deze dimensie gekoppeld zijn (zie figuur 3.1 op pagina 16), niets te beginnen is voor de actoren die betrokken zijn in het beleidsnetwerk. Immers, zonder financiële middelen, connecties, expertise en bevoegdheden kan weinig actie ondernomen worden. Hierna wordt de dimensie *overeenkomsten tussen actoren* van het meeste belang geacht. Immers, in een netwerk waarin elke actor nog steeds standvastig is aan zijn eigen belangen en geen

concessies wil doen tegenover de belangen van andere actoren, zal nooit goede samenwerking ontstaan. De dimensie *afhankelijkheid tussen actoren* is onderaan geplaatst. Desalniettemin kan deze ook niet gemist worden in het beleidsnetwerkschema. Deze actor laat zien of er een zekere noodzaak in het spel is om samen te werken, en of er geen barrières zijn die samenwerking kunnen voorkomen.



Figuur 3.3 Een voorbeeldweergave van een beleidsnetwerk.

In dit voorbeeld van een beleidsnetwerkschema is gezorgd dat de drie dimensies verschillen, zodat duidelijk wordt in welke opzichten de relaties tussen actoren kunnen verschillen. Er zijn drie actoren opgenomen in het model, voor het gemak actor A, B en C genoemd. Er is een duidelijk verschil te zien in macht, waarbij actor A de belangrijkste plek in het netwerk heeft. Hiernaast zit er een klein verschil in macht tussen actor B en C. Wat betreft de aard van de relatie, zijn er ook duidelijke verschillen. De groene lijn tussen actor A en B houdt in dat de doelstellingen en belangen van deze actoren grotendeels overeenkomen. Echter, er is ook te zien dat de doelstellingen en belangen tussen actor B en C tegenstrijdig zijn en dat de doelstellingen en belangen tussen actor A en C zowel overeenkomen als tegenstrijdig zijn. De laatste dimensie, de intensiteit van de relatie tussen de actoren, laat ook zijn verschillen zien. Zo zie je dat de relatie tussen actor A en B vrij intensief is. Zij zullen dus veel samenwerken in het netwerk. Hiernaast is de intensiteit tussen de anderen actoren een stuk minder.

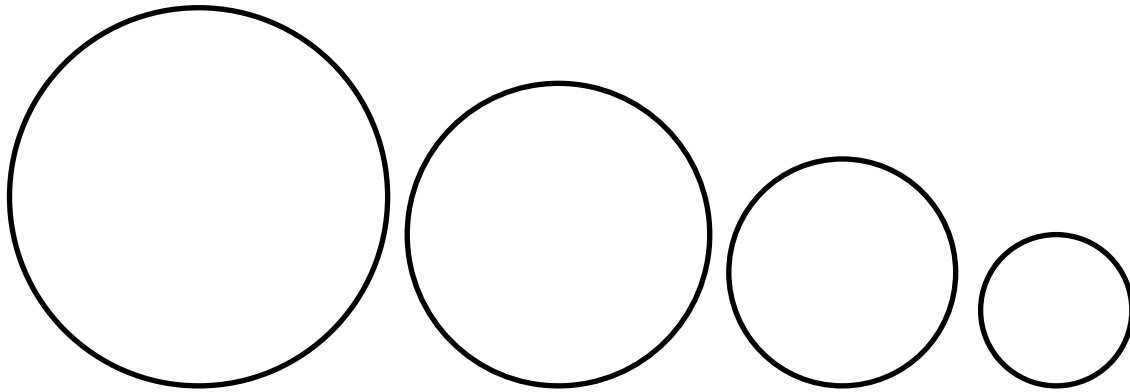
In een dergelijk netwerk valt snel op dat hoewel de doelstellingen en belangen van actor C blijkbaar een andere richting ingaan dan die van actor A en B, wordt hij toch in het netwerk betrokken. Aangezien actor C meer macht in het netwerk heeft dan actor B, zou je dus kunnen concluderen dat men actor C in het netwerk betreft om de hulpbronnen, kennis of bevoegdheden die deze actor met zich meebrengt.

In dit voorbeeld zijn slechts drie actoren aanwezig. Echter, in weergaven waarin meer actoren zijn verwerkt, is het alleen al om tekentechnische redenen aan te raden om een actor met veel relaties op een centrale plaats in het netwerk te tekenen. Dat is vanzelfsprekend ook inhoudelijk interessant, want zo'n actor heeft meestal niet alleen op papier een centrale plaats in het netwerk.

Wat betreft de waarden die aan verschillende dimensies gegeven worden, is gekozen om een hiërarchische structuur aan te brengen. Dit houdt in dat er vaste waarden zijn voor elke dimensie. Bij de dimensie *overeenkomsten tussen actoren* is deze structuur het best te zien, omdat deze dimensie slechts drie verschillende waarden kan hebben, namelijk: positief (groene lijn), negatief (rode lijn) of

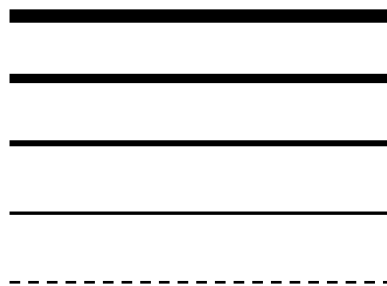
neutraal (bruine lijn). Wegens tijdgebrek en praktische redenen is er bij de overige dimensies ook gekozen om vaste waarden te hanteren, waardoor er ook een dergelijke rangschikking bestaat.

Bij de dimensie *macht in het netwerk* is gekozen voor een trap met vier treden. Te beginnen met de grootste bol voor de actor die de meeste macht heeft in het netwerk. Deze trap bouwt af naar de allerkleinste bol, voor de actor die wel in het netwerk betrokken wordt, maar geen daadwerkelijke macht heeft. In figuur 3.4 is uitgebeeld hoe de verhouding er uit komt te zien.



Figuur 3.4 Structuur in de dimensie macht in het netwerk

Wat betreft de dimensie *afhankelijkheid tussen actoren* is ook gekozen voor een trap met vier treden. Te beginnen met een relatie met een hoge intensiteit, en te eindigen met een relatie met een erg lage intensiteit. In figuur 3.5 is deze structuur te zien. Een enkele lijn verschilt van de rest. De stippellijn die is opgenomen in de figuur, stelt een relatie voor tussen actoren waarvan het vermoeden bestaat dat hij aanwezig is, maar waarvan het niet duidelijk gebleken is uit het onderzoek.



Figuur 3.5 Structuur in de dimensie afhankelijkheid tussen actoren

In dit hoofdstuk is besproken hoe dit onderzoek werd uitgevoerd. Na in de eerste paragrafen de verschillende typen onderzoek en de verschillende onderzoeksstrategieën uiteengezet zijn, werd gezegd dat dit onderzoek een ontwerpgerichte, evaluatieve casestudy is. Vervolgens is verteld dat dit onderzoek zich zal richten op de provincie Gelderland, omdat zij de natuur van groot belang achten voor zowel het welzijn van de natuur zelf, als de economie en toerisme in de provincie. Daarna werd ingegaan op datgene waar het in dit onderzoek uiteindelijk om gaat, het beleidsnetwerkschema. De dimensies, variabelen en indicatoren die in dit schema aan bod komen zijn besproken, evenals een eenvoudig voorbeeld van een dergelijk beleidsnetwerkschema.

HOOFDSTUK 4

HET NATUURBELEID

Door de economische crisis van de afgelopen jaren hebben er in veel sectoren bezuinigingen plaats moeten vinden. Zo ook in het natuurbeleid. In dit hoofdstuk wordt het natuurbeleid beschreven. Als eerst zal in paragraaf 4.1 het natuurbeleid besproken worden zoals dit gevoerd is voor de bezuinigingen. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 beschreven wat de gevolgen van de bezuinigingen zijn. Het nieuwe natuurakkoord zal beschreven worden. Tot slot komt in paragraaf 4.3 de nieuwe wet natuur naar voren, zoals deze beoogd wordt. Het doel van dit korte hoofdstuk is om de verschillen tussen het oude en het nieuwe natuurbeleid duidelijk te maken.

4.1 Het natuurbeleid in voorgaande jaren

De belangrijkste punten op het gebied van het natuurbeleid in voorgaande jaren, zijn de Natura 2000 gebieden en de ecologische hoofdstructuur (EHS). 'Natura 2000 is een samenhangend netwerk van meer dan 25.000 beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de Europese Unie, met als doel kwetsbare planten en dieren samen met hun leefgebieden te beschermen. Dit netwerk vormt de hoeksteen van beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit' (Regiebureau Natura 2000). Het doel van Natura 2000 is de achteruitgang van biodiversiteit een halt toe te roepen door het beschermen van hun habitat. In dit dossier komt naast een beschrijving van verschillende Natura 2000 gebieden ook de visie van verschillende betrokken organisaties naar voren over de Natura 2000 in 2030.

Het tweede punt dat van belang is bij het natuurbeleid van voorgaande jaren is de ecologische hoofdstructuur. Het doel was om een samenhangend netwerk te creëren van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. De kern hiervan zou gevormd worden door 17 nationale parken, historische buitenplaatsen, multifunctioneel bos en gebieden met agrarisch natuurbeheer. Het plan voor de EHS is ontstaan doordat het Rijk invulling moest geven aan een aantal internationaal opgestelde verplichtingen, zoals het biodiversiteitsverdrag en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Van belang is te

vermelden dat ten tijde van het ontstaan van het plan voor de EHS, het ministerie van LNV hoofdverantwoordelijk was voor de behaalde natuurkwaliteit, het opstellen van natuurdoeltypenkaarten en het begrenzen van gebieden (Ministerie van Financiën, 1990).

In 2002 is in Nederland de Flora- en Faunawet van kracht geworden. Deze wet was een bundeling van de wetten die tot dan toe gehanteerd zijn, te weten: de Vogelwet, de Jachtwet, de Natuurbeschermingswet, de Nuttige Dierenwet en de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten. Het doel van deze Flora- en faunawet was het regelen van de bescherming van dier- en plantensoorten. Ook de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, waarin aangegeven wordt welke soorten en welke typen natuurgebieden beschermd moeten worden door de Europese lidstaten, zijn in de Flora- en faunawet opgenomen. In de Flora- en faunawet geldt een 'nee-tenzij' regeling. Dit houdt in principe in dat alles wat schadelijk is voor bedreigde soorten verboden is ('nee'), maar onder enkele voorwaarden kan hiervan worden afgeweken ('tenzij') (Rijksoverheid, 2012).

De overheid ziet de verantwoordelijkheid voor een mooier en groener Nederland als gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, organisaties en individuele burgers (Ministerie van LNV, 2000). In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* geeft het kabinet aan dat zij de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur willen versterken door te investeren in doelgerichte samenwerking van alle partijen. "Natuur is een collectief goed waarvoor overheden, bedrijfsleven, beheerders, maatschappelijke organisaties en burgers een gezamenlijke zorg hebben." In dit samenwerkingsverband hebben het Rijk en de provincies een sturende rol en de gemeenten een uitvoerende rol. Het bedrijfsleven zal zich vooral inspannen voor het behoud van de biodiversiteit en de kwaliteit van de groene leefomgeving. Daarnaast verwacht het kabinet dat het bedrijfsleven ook eigen investeringen doet in de natuur in de directe omgeving van de bedrijven. De rol die terreinbeheerders in deze nota toebedeeld krijgen is die van het toegankelijk maken van natuurgebieden voor openlucht recreatie en het vergroten van het draagvlak voor het natuurbeleid. Naast deze partijen zijn er ook een groot aantal maatschappelijke organisaties die actief betrokken zijn bij natuur en landschap. Denk hierbij aan het Wereldnatuurfonds, Vogelbescherming, landschapbeheersstichtingen, enzovoorts. Deze partijen worden gezien als belangrijke partner bij het uitvoeren en uitdragen van het natuurbeleid.

4.2 Het 'nieuwe' natuurbeleid

Op 9 juni 2010 vonden de verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer, waarna op 14 oktober 2010 het minderheidskabinet VVD-CDA beëdigd. Zij zouden de komende periode gaan regeren met gedoogsteun van de PVV. Aangezien we in een economische crisis verkeerden, was het duidelijk dat er flink bezuinigd zou moeten worden op verschillende zaken. Ook het natuurbeleid ging op de schop. *'In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' heeft het kabinet zich voorgenomen het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Daarmee legt het rijk de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid aan de basis: in de streek, met een duidelijke taakverdeling tussen overheden'* (Bleker, 2011a). Dit wil dus zeggen dat niet meer het Rijk verantwoordelijk is voor het natuurbeleid in Nederland, maar dat dit in handen komt te liggen van de provincies. Onder deze decentralisatie zoals die in het regeerakkoord beschreven is, vallen onder andere de volgende taken:

- Het vaststellen van beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden en het zorg dragen dat er instandhoudingmaatregelen worden getroffen.
- De beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten.
- Het verlenen van tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren.

Het Rijk zal echter wel verantwoordelijk blijven voor gebieden waarvoor een specifieke rijksverantwoordelijkheid geldt (Donner, et. al., 2011). De kern van dit onderhandelingsakkoord is dat de ecologische hoofdstructuur kleiner wordt dan vooraf gepland, drie jaar later gerealiseerd zal worden en vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor deze EHS, inclusief de Natura 2000 gebieden. Het Rijk zal jaarlijks 100 miljoen euro beschikbaar stellen via het Provinciefonds voor de realisatie van de EHS. Met behulp van deze wijzigingen in het natuurbeleid verminderd het Rijk zijn uitgaven voor natuur en landschap met 70% (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

Aan het Planbureau voor de Leefomgeving is gevraagd om een globale toetsing uit te voeren van het onderhandelingsakkoord, om “te achterhalen of Nederland met de uitvoering van het akkoord en de voorgestelde bezuinigingen kan voldoen aan de internationale verplichtingen en doelstellingen, die voortvloeien uit onder andere de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen” (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011, p. 2). Een conclusie die het PBL trekt uit haar onderzoek trekt is dat het niet aannemelijk is dat het Rijk en de provincies tot 2021 zullen voldoen aan de internationale verplichtingen. De maatregelen die in het akkoord zijn opgenomen lijken het beleid te versoberen, waardoor een versnelde achteruitgang reëel wordt. Als dit doel al niet binnen het verschieft ligt, lijkt de algemene doelstelling ‘gunstige staat van instandhouding’ ook steeds verder weg te raken. Een volgend punt van kritiek van het PBL is dat het akkoord slechts een afspraak is op hoofdlijnen. Doordat de provincies zelf het akkoord in de praktijk moeten concretiseren, kunnen nog geen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit en doelmatigheid van het akkoord. Toch is het PBL niet alleen negatief over het Onderhandelingsakkoord. Zij geeft namelijk ook aan dat doordat er aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden om de effectiviteit van het akkoord kunnen vergroten.

Waar het bij vorige kabinetten duidelijk was hoe zij de samenwerking met andere partijen zag (Natuur voor mensen, mensen voor natuur), is dat bij dit kabinet nog niet duidelijk. De grootste partij, met daarbij een groot gedeelte van de financiën valt weg en de provincie krijgt nu de grootste verantwoordelijkheid. Maar door de bezuinigingen zullen zij niet zoveel macht en mogelijkheden hebben als dat het Rijk voorheen had.

4.3 Nieuwe wet natuur

Op dit moment wil het kabinet de bestaande wetten betreffende het natuurbeleid wederom integreren in een nieuwe wet, zoals destijds met de Flora- en faunawet is gedaan. Het betreft nu deze Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet. Deze zullen worden vervangen door de Wet natuur (Natuurmonumenten, 2012). De strekking van het nieuwe wetsvoorstel luidt als volgt:

‘Het nieuwe stelsel is eenvoudiger, sluit nauwkeurig en herkenbaar aan bij de internationale verplichtingen, legt taken en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal (...), bevordert ontwikkelingsgericht werken en integrale oplossingen en bevordert een goede balans tussen ecologie, economie en samenleving’ (Bleker, 2011b).

In de memorie van toelichting van Staatssecretaris Bleker op het wetsvoorstel natuur worden de hoofdlijnen uitgebreid uiteengezet. Belangrijke veranderingen in het natuurbeleid zijn onder andere dat de taken en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij de provincies neergelegd worden (‘decentraal tenzij’). Een ander punt waarop de nieuwe wet veranderingen doorvoert is dat alleen de regels genoemd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn nog van kracht blijven. Instandhoudingdoelstellingen die nationaal zijn bepaald komen te vervallen. Wat betreft de bescherming van verschillende diersoorten vindt er een kleine uitbreiding plaats van het soorten dat bejaagbaar is en de bestrijding van exoten wordt vereenvoudigd. Op het gebied van de ecologische hoofdstructuur vinden er ook enige veranderingen plaats. Zo wordt het gebied kleiner dan oorspronkelijk de bedoeling was, maar ook kwalitatief beter. De EHS zou in 2018 afgerond moeten zijn, en de verantwoordelijkheid daarvan ligt volledig bij de provincies.

“De bestaande natuurbeschermingswetten worden vervangen voor een vereenvoudigde natuurwet. Een wet die verstrekkende gevolgen heeft voor de Nederlandse natuur. Voor onze dieren, voor ons groen, onze rust en ruimte. Kortom ons welzijn.” Zo spreekt Natuurmonumenten over de nieuwe wet Natuur. Deze nieuwe wet zit er aan te komen om de vorige wetten die betrekking hadden op het natuurbeleid te vervangen. Een groot deel van Nederland is het niet met het nieuwe beleid eens. De nieuwe wet voldoet niet aan de internationale afspraak dat de achteruitgang van biodiversiteit tot staan moet worden gebracht. Net als de Raad van State vorige week concludeerde bij de crisis- en herstelwet is er met het wetsvoorstel van Bleker een reëel risico dat er onomkeerbare schade wordt toegebracht aan de Nederlandse natuur. Hoe moet het verder met de Nederlandse natuur, als lijkt dat deze wordt bedreigd door deze nieuwe wet?

In dit hoofdstuk is het natuurbeleid kort beschreven. Dit is gedaan omdat hierdoor de verschillen duidelijk zijn gemaakt tussen het natuurbeleid van vroeger, en het natuurbeleid zoals dit de komende tijd gevoerd zal worden. Door deze beschrijving is duidelijk geworden op welke aspecten het beleid zich nu zal focussen en welke punten er minder aandacht zullen krijgen vergeleken met vorige jaren. Het gevolg hiervan is dat men nu kan zeggen welke punten meer aandacht verdienen vanuit het perspectief van de provincies. Als voor verschillende partijen die op provinciaal niveau functioneren duidelijk is welke punten de komende tijd extra aandacht verdienen, kunnen deze partijen samen met hun eigen oplossingen komen dat zal leiden tot een goed natuurbeleid in de provincie.

HOOFDSTUK 5

DE NETWERKEN

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de beleidsnetwerken in het natuurbeleid in de provincie Gelderland onderzocht worden. In dit hoofdstuk komen deze netwerken naar voren. Vanuit de visies van verschillende actoren zullen in dit hoofdstuk naar voren komen, waardoor er gekeken kan worden naar de verschillen tussen de netwerken in het oude natuurbeleid en de netwerken zoals die er bij het nieuwe natuurbeleid uit zien.

In dit hoofdstuk zullen de netwerken beschreven worden. Voordat we over gaan naar de netwerken zelf, zal in paragraaf 5.1 een korte methodologische aanpak gegeven worden over de totstandkoming van de netwerken en de structuur van dit hoofdstuk. In paragraaf 5.2 zal daarna het netwerk besproken worden zoals dit bestond voorafgaand aan de decentralisatie en de bezuinigingen. Hierna wordt vanzelfsprekend het netwerk zoals dit zich gevormd heeft na deze decentralisatie en bezuinigingen besproken in paragraaf 5.3.

5.1 Methodologische aanpak

Zoals op pagina 19 is vermeld, is de volgorde van de dimensies in figuur 3.2 gewijzigd ten opzichte van figuur 3.1, met het doel om de meest belangrijke dimensie in het netwerk bovenaan in de tabel te zetten. Zodoende is de dimensie *macht* bovenaan komen staan, gevolgd door de dimensies *overeenkomsten tussen actoren* en *afhankelijkheid tussen actoren*. Aan de volgorde die in figuur 3.2 is gegeven, wordt ook in dit hoofdstuk vast gehouden.

Vanuit de lijst met indicatoren in figuur 3.1 is een lijst met vragen opgesteld die aan de geïnterviewde partij is voorgelegd. Hieruit kon opgemaakt worden welke waarden er aan de verschillende variabelen gegeven konden worden. Deze lijst met vragen is verwerkt in de interviewgids, die is opgenomen in bijlage I. Vanuit deze vragenlijst is de opbouw van dit hoofdstuk ontstaan. Als eerst zal er een beschrijving van het oude provinciale natuurbeleid gegeven worden. Aan de hand van deze beschrijving, worden vervolgens de dimensies in deze situatie beschreven, waaruit blijkt welke actoren er deelnamen aan het netwerk. Na deze beschrijving volgt een kopje *het netwerk*. Onder dit kopje worden de verschillende dimensies beschreven en er wordt een waarde aan

de verschillende variabelen gegeven wordt, waardoor het netwerk gevisualiseerd kan worden. Als eerst zullen de variabelen onder de dimensie *macht* een waarde gegeven worden, hierna de variabelen die horen bij de dimensie *overeenkomsten tussen de actoren* en vervolgens de variabelen van de dimensie *afhankelijkheid tussen actoren*. Na het beschrijven en het geven van waarden aan de variabelen, zal het netwerk gevisualiseerd worden aan de hand van het beleidsnetwerkschema.

In de paragraaf 5.3 wordt het netwerk van het nieuwe natuurbeleid beschreven, en zal dezelfde structuur aangehouden worden, op een enkele verandering na: onder het kopje *de manifestpartners* wordt dieper ingegaan op de samenwerking die ontstaan is tussen de Gelderse Manifestpartners. Na dit kopje wordt net als in paragraaf 5.2 ingegaan op de verschillende variabelen en de waardes die hieraan gegeven worden.

5.2 Netwerken tijdens het oude natuurbeleid

In het natuur- en landschapsbeheerplan van provincie Gelderland van 2011 staat beschreven dat het doel van het beheer is om de natuur- en landschapskwaliteit te behouden en te verbeteren (provincie Gelderland, 2010). Hierin wordt aangegeven dat het Rijk – en vooral het ministerie van LNV – een belangrijke partner is voor het realiseren van het natuurbeleid. Het provinciale natuurbeleid was vooral gericht op het in stand houden en bevorderen van natuurwaarden en van landschappelijke en cultuurhistorische waarden, waarbij gestreefd wordt naar een toename van de oppervlakte en naar een verbetering van de kwaliteit van de natuur en van het landschap (provincie Gelderland, 2010). Benadrukt wordt dat er niet alleen gefocust wordt op de natuur in natuurgebieden, maar ook de natuurwaarden die buiten de bekende natuurgebieden vallen. Om deze gestelde doelen te bereiken is er een bepaalde subsidieregeling. Deze regeling maakt het voor de provincie gemakkelijker om natuurbeherende partijen (natuurbeheer én agrarisch natuurbeheer) te betrekken bij het natuurbeleid. Echter, deze regeling is niet het enige instrument dat de provincie heeft om de doelen te bereiken. Ook bepaalde landinrichtingsprojecten vanuit de gemeenten leveren een belangrijke bijdrage.

De subsidieverordening is er om terreinbeherende organisaties (TBO's) en particuliere terreinbeheerders te betrekken bij het natuurbeheer. Onder de TBO's vallen stichtingen en verenigingen die professioneel natuurbeheer als doel gesteld hebben. TBO's kunnen subsidie krijgen als het gaat om de financiering van kwaliteitsimpulsen voor de natuur. Particuliere natuurbeheerders maken vaak gebruik van koepelorganisaties om aan subsidies te komen. Onder deze particulieren worden agrarische natuurverenigingen, stichtingen en zelfs gemeenten verstaan, die natuurterreinen beheren. Deze koepelorganisaties, denk aan Federatie Particulier Grondbezit en Stichting Beheer Natuur, kunnen een aanvraag doen voor subsidie om daarmee de aangesloten particulieren van dienst te kunnen zijn.

In het geval dat meerdere partijen samen een gebied willen beheren, wordt dit collectief beheer genoemd. Hiervan is sprake als er een samenhang moet zijn tussen verschillende deelgebieden. Dit komt omdat elk deelgebied een eigen beheertypenkaart heeft, waarin alle bestaande en nog te ontwikkelen natuur en alle agrarische natuur zijn begreemd. Deze kaart is de basis van de beoordeling, voorafgaand aan de toekenning van de beheerssubsidie: “de kaart geeft aan voor welk beheertype op een bepaalde locatie een beheerder subsidie aan kan vragen” (provincie Gelderland, 2010). In het geval van collectief beheer is er een tussenpersoon aanwezig, de gebiedscoördinator, die ervoor zorgt dat de provincie een beeld krijgt of de doelstellingen wel worden behaald en of hiervoor de juiste middelen worden ingezet. Zo houdt de provincie toch controle over het natuurbeheer door anderen. Deze gebiedscoördinator werkt in opdracht van de provincie. De verkregen subsidie wordt gebaseerd op activiteiten in het gebied die gericht zijn op:

- Kennisbevordering, professionalisering en ecologische sturing;
- Draagvlak, promotie en samenwerking;
- Werving, aanvraagbegeleiding en administratie;
- Kwaliteitsborging, monitoring en rapportage (provincie Gelderland, 2010).

Er is te zien dat hoewel de provincie subsidies verleent aan natuurbeherende partijen, zij door de eisen die men stelt aan collectief natuurbeheer en de controle door de gebiedscoördinator toch een sterk controlerende functie heeft.

De provincie Gelderland heeft een contract afgesloten met het Rijk voor de periode van 2007 tot 2013. In dit contract gaf het Rijk al aan een stapje terug te doen, zodat de provincie hoger aan de lat kwam te liggen. Verder bevatte dit contract een meerjarenprogramma, waarin per deelgebied de functies en doelstellingen vermeld waren. In elk deelgebied werd een commissie aangewezen die de taak van uitvoering op zich kreeg. Wat betreft de plannen die gemaakt werden op het gebied van natuurbeheer, werd in deze periode veelal een extern adviesbureau ingehuurd. Plannen werden vroeger gemaakt aan de hand van de Landinrichtingswet. Dit was een wet waarin geregeld was op welke manier er bij de herinrichting van een agrarisch gebied er aandacht is voor de handhaving en verbetering van de natuurwaarden. Toen de Landinrichtingswet in 2007 veranderde in de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied), had dit als doel om door middel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied bepaalde plannen in het landelijk gebied te versimpelen. Het Rijksbudget werd gecombineerd met Europese gelden, middelen van provincies, gemeenten en waterschappen. Hierdoor werd meer geld beschikbaar voor het landelijk gebied. Bij de uitvoering van de plannen die onder de WILG vielen, was er nog steeds een grote rol weggelegd voor de provincie.

Wat betreft de aanwezige financiële middelen die beschikbaar waren voor het natuurbeleid, kwam het overgrote deel van het Rijk. Op het gebied van natuurbeheer kwam slechts 5% van de financiële middelen van andere partijen dan het Rijk. Wel was het zo dat een deel van het geld van de overheid door Europa beschikbaar werd gesteld. Op het gebied van recreatie en water was dit percentage wat hoger: in beide sectoren kwam 25% van het beschikbare geld van andere partijen dan het Rijk.

Het netwerk

Welke partijen waren er in het verleden betrokken bij het provinciale natuurbeleid? Als eerste natuurlijk het Rijk, die de regels opstelde en de financiële middelen beschikbaar stelde. Daarnaast Europa, die bepaalde eisen stelde aan het natuurbeleid en daarnaast was er vanuit Europa ook geld beschikbaar. Vervolgens de provincie. Zij stelden structuurvisies op, op provinciaal niveau. Doordat de overheid in het contract al een stapje terug had gedaan, kwam de provincie hoger op de ladder te staan. Hieronder stonden de commissies die voor elk deelgebied aangewezen waren. Deze hadden een uitvoerende taak in hun eigen deelgebied, maar moesten samenwerken met de commissies van nabij gelegen deelgebieden, om te zorgen voor afstemming tussen het natuurbeheer in aangrenzende deelgebieden.

Een overzicht van punten die de macht van verschillende actoren bepaalde:

Macht voor het Rijk:

- Verantwoordelijk voor 95% van de beschikbare financiële middelen;
- Verantwoordelijk voor het opstellen van wetten en regels, waaraan de lagere partijen zich aan moesten houden in het natuurbeleid.

Macht voor Europa:

- Stelde bepaalde eisen aan het natuurbeleid, waaraan de overheid zich moest houden bij het bepalen van het landelijke natuurbeleid;
- Verantwoordelijk voor een deel van de beschikbare financiële middelen.

Macht voor de provincie:

- Verantwoordelijk voor het opstellen van de structuurvisies voor de provinciale natuurgebieden;
- Verantwoordelijk voor het verlenen van subsidies om eventuele particuliere partijen aan te trekken;
- Krijgt macht van het Rijk, doordat zij een stapje terug deden.

Macht voor commissies in de deelgebieden:

- Uitvoerende taak, weinig macht.

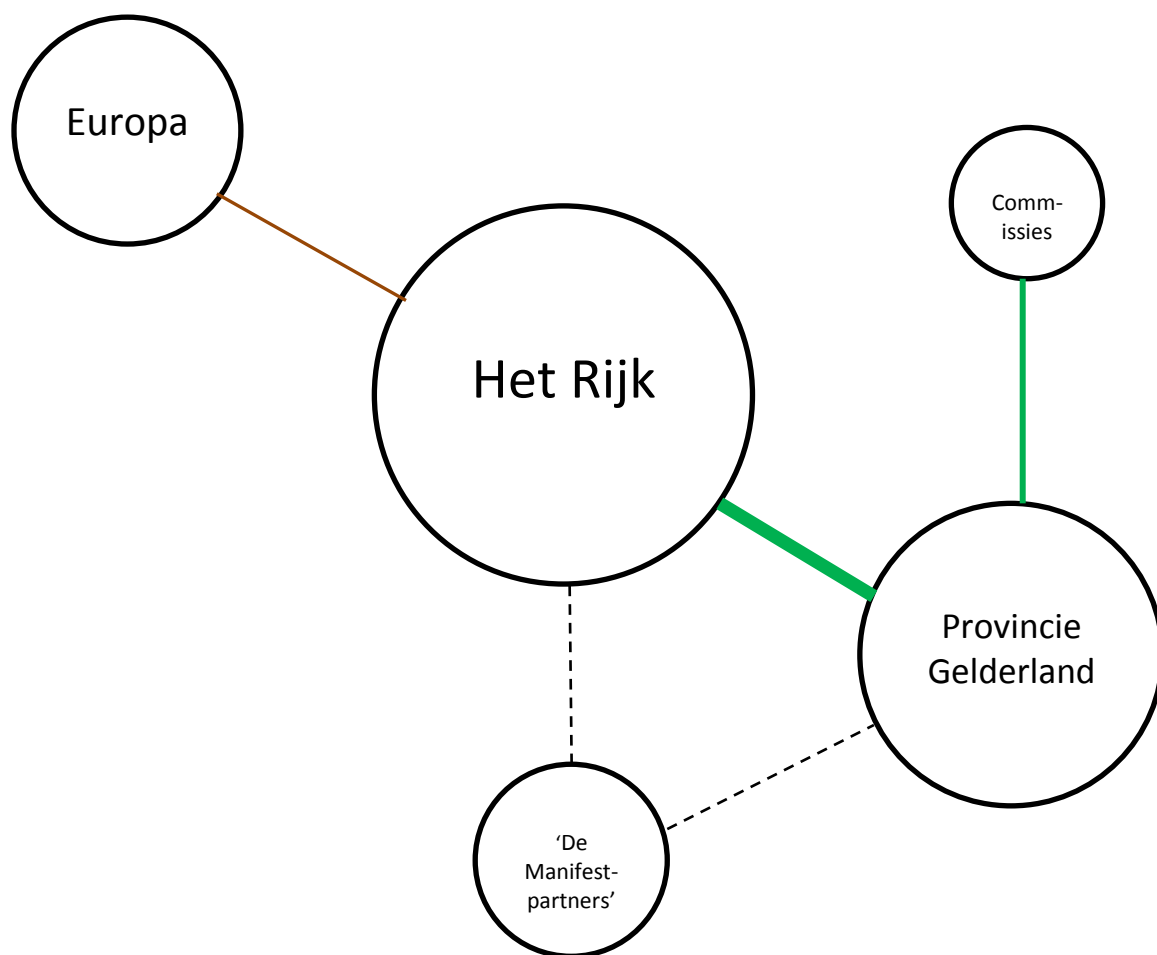
De relaties tussen de verschillende partijen zijn als volgt te beschrijven. De hoogste partij (let wel: niet de grootste in het netwerk), Europa, stelt eisen voor het landelijke natuurbeleid, om te zorgen dat kwetsbare plant- en diersoorten beschermd konden blijven. Deze eisen zijn vrij oppervlakkig vergeleken de belangen en doelen die het Rijk stelde bij het natuurbeleid. Zij hadden voor ogen om een aaneengesloten netwerk van natuurgebieden te creëren, de EHS. Daarbij moesten de regels van de EU in het achterhoofd gehouden worden. Hoewel het Rijk bredere doelstellingen en belangen had dan Europa, is er echter geen sprake van tegenstrijdige belangen. Op deze manier verschillen ook de visies tussen het Rijk en de provincies. Omdat provincies op een lager niveau werken, zien zij beter in wat de natuur in hun gebied nodig heeft. Het zou dus kunnen dat de provincie iets heel anders voor ogen heeft dan het Rijk in het landelijk natuurbeleid stelt. Hoewel het belang van de doelstellingen van het Rijk niet ontkend kan worden, zouden deze toch enigszins tegenstrijdig kunnen zijn met de directe doelstellingen van de provincies. Hierdoor is de relatie tussen het Rijk en de provincie zowel overeenstemmend als tegenstrijdig. Tussen Europa en de provincies is geen directe relatie. Wat betreft de relatie tussen de provincie en de verschillende commissies voor de deelgebieden, kan gezegd worden dat er veelal geen tegenstrijdige belangen bestaan. Hoewel de belangen vaak niet overeen komen (de provincie hecht meer belang aan de kwaliteit van de natuur, commissies van deelgebieden hechten ook waarde aan andere aspecten in het deelgebied), liggen deze belangen elkaar niet in de weg.

Als laatste variabele de intensiteit van de relaties tussen de verschillende actoren. Deze intensiteit heeft te maken met de noodzaak en de mogelijkheid tot samenwerking tussen twee actoren. Omdat er geen echte samenwerking is tussen Europa en het Rijk, kan gesteld worden er geen intensieve relatie is tussen deze twee actoren. Er is geen samenwerking omdat er vanuit Europa niet geholpen wordt bij het natuurbeleid, er worden slechts voorwaarden gesteld waaraan het Rijk zich moet houden. Tussen het Rijk en de provincies is echter wel samenwerking. Het Rijk doet expres afstand van een deel van zijn macht, zodat de provincie het beleid beter en nauwkeuriger uit kan voeren. Omdat er een heel groot deel van het aanwezige geld van het Rijk komt, is het voor provincies noodzakelijk om samen te werken met het Rijk, en andersom ook, omdat de provincies het natuurbeleid op kleinere schaal veel efficiënter uit kunnen voeren. Er zijn ook geen barrières die de twee partijen ervan weerhouden om samen te werken. De laatste relatie, die tussen de provincies en de commissies. Samenwerking tussen deze partijen is niet per se noodzakelijk, omdat de provincie ook andere partijen in zou kunnen huren om het natuurbeleid uit te voeren op kleine schaal. Voor gemeenten is het echter aantrekkelijk om samen te werken met de provincie, omdat de provincie een groot deel van het geld verzorgt. Hierdoor kunnen gemeenten hun eigen doelstellingen en de doelstellingen van de provincie verwerken in het natuurbeleid op kleine schaal.

Met de machtsverhouding, de aard van de relaties en de intensiteit daarvan beschreven, zou het beleidsnetwerkschema van deze situatie er uit zien zoals in figuur 5.1 gevisualiseerd is. In de visualisatie is te zien dat er een actor is opgenomen met de naam 'De manifestpartners'. Deze naam is nog niet eerder naar voren gekomen, maar deze zal in paragraaf 5.3 uitgebreid aan bod komen.

5.3 Het nieuwe natuurbeleid

Vanaf het moment dat het kabinet Balkenende gevallen was, is de uitvoering van het natuurbeleid stilgezet. Het bestuur van de provincie is kort hierna samengekomen om een korte termijn noodplan op te stellen. In dit beraad is al nagedacht over eventuele decentralisatie van het natuurbeleid. Omdat het Rijk in de voorgaande jaren al een stapje terug heeft gedaan, leek volledige decentralisatie van het natuurbeleid een logisch gevolg. De provincie was hierdoor ook blij toen uiteindelijk besloten werd dat het natuurbeleid daadwerkelijk gedecentraliseerd zou worden naar de provincies. Zij hadden hierdoor meer zeggenschap over wat er met de natuur in de provincie gebeurde, kregen er een extra kerntaak bij en kregen hierdoor een versterkte rol in het natuurbeleid. Tegelijkertijd met de aanstelling van een nieuw kabinet, is er in Gelderland een nieuwe provinciale raad aangesteld. Zij kwamen dus als eersten voor de kwestie met de decentralisatie te staan, maar doordat het een nieuw aangestelde raad was, konden zij hier met een frisse blik naar kijken.



Figuur 5.1 Het beleidsnetwerk zoals dit eruit zag voor de decentralisatie

De manifestpartners

Op 4 maart 2011 komt een manifest naar buiten van een groep die nu 'de manifestpartners' genoemd worden. Deze groep wordt gevormd door de volgende partijen: Waterschap Vallei & Eem, Waterschap Veluwe, Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Rivierenland, Gelders Landschap Gelderse Kastelen, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Federatie Particulier Grondbezit, LTO Noord, Natuurlijk Platteland Oost, Gelderse milieufederatie en Stichting Landschapsbeheer Gelderland. In dit manifest geven de partners aan dat zij pleiten voor een integrale duurzame inrichting van het landelijk gebied in Gelderland (Manifestpartners, 2011). In dit manifest geven de partners aan dat zij het belangrijk vinden om tot 2018 het beschikbare geld te concentreren op bestaande natuur en natuur die potentieel waardevol is voor Gelderland. Eerst zal er gezorgd moeten worden voor goed beheer van de aanwezige natuur, voordat men nieuwe natuur gaat inrichten. In dit manifest staat een opsomming van de bijdragen die de partners aanbieden bij realisatie van het door hen geschetste plan (Manifestpartners, 2011):

- Afspraken maken met het bestuur van de provincie over de prioriteiten in de realisatie van de EHS en over duurzame inrichting, in deze periode, maar ook na 2018;
- Afspraken maken over de realisatie van nieuwe natuur in de periode van 2015 tot 2018;
- Het vastleggen van de afspraken over de prioriteiten
- Constructieve deelname van de deelnemende organisaties aan het proces van duurzame inrichting van het landelijk gebied en regievoering in bepaalde gebieden waar dat nodig is;
- Actief zoeken naar andere en aanvullende middelen om het natuur- en landschapsbeheer te bekostigen, bijvoorbeeld:
 - o Gronden beschikbaar stellen voor waterberging en retentie;
 - o Oppakken langjarige groenblauwe diensten (inclusief recreatief medegebruik);
 - o Actief inzetten van functiebeloningssystemen die recht doen aan de toegevoegde economische waarde van natuur en landschap voor verschillende functies in het landelijke gebied.

Uit deze punten kunnen de hulpmiddelen opgemaakt worden die ter beschikking staan van de manifestpartners. Wat opvalt, is dat de eerste drie punten op de lijst van mogelijke bijdragen van de manifestpartners allemaal te maken hebben met het maken van afspraken met de provincie. Het vierde punt laat zien dat de partners zelf actief in het veld betrokken willen zijn en blijven, door aan te geven dat zij zelfs regievoering op zich willen nemen in bepaalde deelgebieden. Het laatste punt laat zien waarvoor de manifestpartners zouden kunnen zorgen, mocht de provincie dit nodig achten. Hieruit blijkt dat de partners zelf niet over (een groot aantal) financiële middelen beschikken. Daarnaast laten ze zien dat zij wel beschikken over connecties met andere partijen. Bij het oppakken van de groenblauwe diensten kunnen zij een bredere maatschappelijke steun verwerven. Onder groenblauwe diensten wordt volgens Kenniscentrum Europa Decentraal het volgende bedoeld:

“Groene en blauwe diensten zijn activiteiten die worden ondernomen door particuliere grondeigenaren en grondgebruikers, veelal boeren. Deze activiteiten zijn niet wettelijk verplicht. Zij zijn gericht op realisatie van maatschappelijke wensen op terreinen als natuur, landschap, waterbeheer en recreatie (Europa decentraal, 2012).”

Omdat deze activiteiten vaak de kwaliteit en toegankelijkheid van bepaalde gebieden weten te verhogen, geven overheden vaak een vergoeding voor de partijen die deze activiteiten vervullen. Hierdoor worden ook maatschappelijke partijen geprikkeld om bij te dragen aan deze groenblauwe diensten.

In hetzelfde manifest staat ook wat de partners verwachten van de provinciale bestuur als het op samenwerking aan zal komen (Manifestpartners, 2011):

- Toewijzing van financiële middelen voor het veilig stellen van beheer, de prioritaire gebieden in de EHS en duurzame inrichting van het landelijk gebied. In totaal zal dit € 400 miljoen bedragen, waarvan € 300 miljoen voor het beheer en de nieuwe natuur en € 100 miljoen voor bevordering van landbouw, energie en groenblauwe diensten;
- Het voeren van regie op het vlak van natuur, economie, water en ruimte voor het landelijk gebied en daarvoor de beleidskaders vast te stellen;
- Beleid dat is gericht op het geconcentreerd inzetten van middelen van de EU, Rijk, provincie en andere bronnen, op het vlak van waterbeheer, de aanpak van stikstof, landbouwstructuurverbetering, landschapsontwikkeling, klimaatbeleid en energiebeleid;
- In regie ruimte en middelen aan partijen te bieden om op gebiedsniveau te zoeken naar oplossingen voor de vraagstukken van duurzame inrichting van het landelijk gebied;
- Actief deelnemen als partner aan de processen in de gebieden;
- Ruimte om compensatieverplichtingen te realiseren binnen de EHS en meer ruimte voor rood voor rood, rood voor groen en ontwikkeling van bestaande landgoederen;
- Versnelde ruiling of verkoop van hectares die in het verleden zijn aangekocht, maar gelegen zijn op plaatsen waar natuurontwikkeling niet kansrijk is.

Nogmaals blijkt hieruit dat de manifestpartners niet over financiële middelen beschikken. Het eerste en belangrijkste punt op de lijst van verwachtingen is een bijdrage van € 400 miljoen van de provincie zodat de plannen zoals ze opgesteld en beschreven zijn door de manifestpartners tot uitvoering gebracht kunnen worden. Zij vragen echter wel om een sturende rol van de provincie, waarmee zij een beroep doen op de mogelijkheid van de provincie een beleid samen te stellen en zodoende de regels en wetten opstelt, aan de hand waarvan de rest van het natuurbeheer dient te verlopen.

Het komt er op neer dat de manifestpartners een uitvoerende rol op zich willen nemen. Er is een gebrek aan financiële middelen, deze moeten allemaal van de provincie komen. Echter, de uitvoering, verwerving van nieuwe financiële middelen en nieuwe samenwerkingspartners kan opgenomen worden door de manifestpartners. Op 21 maart 2012 komen de manifestpartners met een uitwerking van het manifest, dat overhandigd wordt aan de provincie.

Op 27 maart 2012 wordt er een persbericht naar buiten gebracht door de provincie, waarin aangegeven wordt dat de provincie nieuwe afspraken heeft gemaakt over het natuurbeleid, in samenwerking met de manifestpartners. Door deze samenwerking is de provincie Gelderland de eerste provincie waar de overheid en organisaties dergelijke vergaande afspraken maken. Gedeputeerde natuur, landschap en landbouw Jan Jacob van Dijk roemt de deelnemers aan het samenwerkingsverband: "Hulde aan alle deelnemers, een historische stap omdat zeer diverse partijen tot afspraken zijn gekomen. We gaan fors investeren in natuur, landschap en landbouw. Dit doen we omdat natuur, landschap en landbouw de ruggengraat vormen van een vitaal platteland en een goede regionale economie" (provincie Gelderland, 2012).

In dit persbericht staan de afspraken zoals zij op verschillende gebieden met elkaar gemaakt zijn. Op het gebied van de natuurgebieden is besloten om natuurbeleid betaalbaar en haalbaar te houden door een EHS die goed functioneert, maar iets minder groot wordt dan voorheen was gepland. Voorheen was gepland om 11.000 hectare aan nieuwe natuur te realiseren. Dit is naar aanleiding van deze onderhandelingen verminderd naar 5.300 hectare. Hiernaast is het de bedoeling dat de aanleg van nieuwe natuur versneld zal geschieden: van 200-400 hectare per jaar, naar 400-600 hectare. Ondanks deze versnelling is berekend dat er voor de EHS tijd nodig is tot 2024.

Wat betreft het provinciale geld dat beschikbaar is gesteld voor natuurbeheer en landschap hebben de manifestpartners berekend dat er jaarlijks ongeveer € 44 miljoen nodig is. De provincie heeft toegezegd dat zij jaarlijks maximaal € 35 miljoen beschikbaar stellen voor de natuur in de toekomst. Hierdoor rest nog een gat van € 9 miljoen euro, waarvoor nog naar oplossingen gezocht wordt door zowel de provincie als de manifestpartners.

Waar de belangengroepen uit de landbouw- en natuursector voorheen nog vaak tegenover elkaar stonden met verschillende belangen, is met dit brede initiatief aangetoond dat de partijen die nu in het samenwerkingsverband deelnemen "over hun eigen schaduw gestapt zijn om gezamenlijk te willen werken aan een toekomst voor het landelijk gebied in Gelderland" (Provincie Gelderland, 2012). Volkert Vintges, directeur van de Gelderse Natuur en Milieufederatie en een van de initiatiefnemers bij het opstellen van het manifest, geeft aan dat hij trots is op het resultaat. "De manifestpartners hebben samen met de provincie aangetoond dat samenwerken in het landelijk gebied loont." Hiermee geeft hij aan dat het ook in andere provincies zou kunnen werken.

Het ontstaan van de manifestpartners lag bij de deelnemende partijen zelf. Zij vonden dat er maatregelen genomen moesten worden om met een sluitend plan te komen voor het natuurbeheer. Uit urgentie zijn deze partijen samengekomen en hebben zij een gezamenlijk plan opgesteld, dat zij hebben voorgelegd aan de provincie. Bij het opstellen van dit plan zijn er geen gemeenten betrokken, omdat zij of niet wilden, of niet konden. Door de vereniging van een aantal partijen die zich nu als één partij manifesteren, kunnen het concept 'de manifestpartners' ook als een klein beleidsnetwerk gezien worden.

Het netwerk

De eerste variabele die bepaald hoe het beleidsnetwerkschema eruit ziet, is de variabele macht. Deze bepaald de grootte van de bollen in het schema. In de verwachtingen van de manifestpartners stond al een dergelijke eis, maar de provincie Gelderland heeft in het netwerk een sturende rol. Zij verdelen de provincie in deelgebieden, en ontwerpen voor elk deelgebied een eigen structuurvisie. Dit gebeurt wel in overleg met alle betrokken organisaties. De manifestpartners functioneren op provinciaal niveau. In samenwerking met coalities op deelniveau, voeren zij de taken uit die door de provincie opgelegd zijn. Er wordt echter nog gezocht naar goedwerkende coalities op deelniveau. Er wordt geprobeerd deze coalities meer in het proces te betrekken, door package deals met hen te sluiten, betreffende het eigen beheer van de natuur in het deelgebied in kwestie. Op dit moment is het nog zo dat de provincie opdrachten geeft aan andere partijen, maar Bolck geeft aan dat de provincie in de toekomst het initiatief steeds meer bij andere partijen neerlegt. Maar ook op dit moment legt de provincie meer macht neer bij de manifestpartners, wat een strategische keuze is. De provincie geeft de manifestpartners de mogelijkheid om zelf plannen op te stellen, die na goedkeuring van de provinciale raad ook tot uitvoering gebracht kunnen worden. De gedeputeerde zal de plannen van de manifestpartners onderzoeken en beoordelen, en hij zou deze plannen kunnen overnemen in een wetsvoorstel. Echter, als de manifestpartners zich niet kunnen vinden in het wetsvoorstel, kunnen zij zich terugtrekken uit het proces, omdat er nog geen regels voor opgesteld zijn. Mochten de manifestpartners zich terugtrekken uit het proces, dan verdwijnt het draagvlak van de provincie. De provincie heeft nog steeds de meeste macht in het netwerk en in de situatie waarin de partners er onderling niet uit komen, houdt de provincie het recht om knopen door te hakken om uiteindelijk toch een besluit te nemen. Dit om stroperigheid in het proces te voorkomen. Ook door de financiële hulpbronnen heeft de provincie het meeste macht in het netwerk. Dit komt omdat zij veel van hun eigen middelen (niet het geld dat beschikbaar is gesteld door het Rijk) inzetten ten behoeve van het natuurbeleid. Een laatste punt dat macht legt bij de manifestpartners is hun expertise. Omdat dit kleinere partijen zijn en normaliter op een kleiner gebied functioneren, hebben zij meer uitgebreidere kennis over een gebied dan de provincie, die zonder dergelijke partijen vaak met een oppervlakkig beeld van de provincie blijft zitten.

Een kort overzicht van de punten die macht geven aan de partijen:

Macht voor de provincie door:

- Beschikking over financiële middelen die het Rijk er beschikking stelt;
- Inzet van eigen financiële middelen ten behoeve van het natuurbeleid;
- Mogelijkheid tot het opstellen van een integrale structuurvisie, waarin de provincie de regels en richtlijnen opstelt;
- Grote sturende rol voor de provincie

Macht voor de manifestpartners door:

- De provincie legt een deel van de macht bij de manifestpartners neer;
- Macht door nauwere banden met kleinere partijen;
- Sterke positie van de vereniging;
- Gedeputeerde van de provincie neemt plannen van het manifest over in een wetsvoorstel. Zijn de manifestpartners het er niet mee eens, kunnen zij uit het proces stappen, waardoor het draagvlak verdwijnt;
- Expertise van de verschillende partijen die zich uit in de plannen in het manifest.

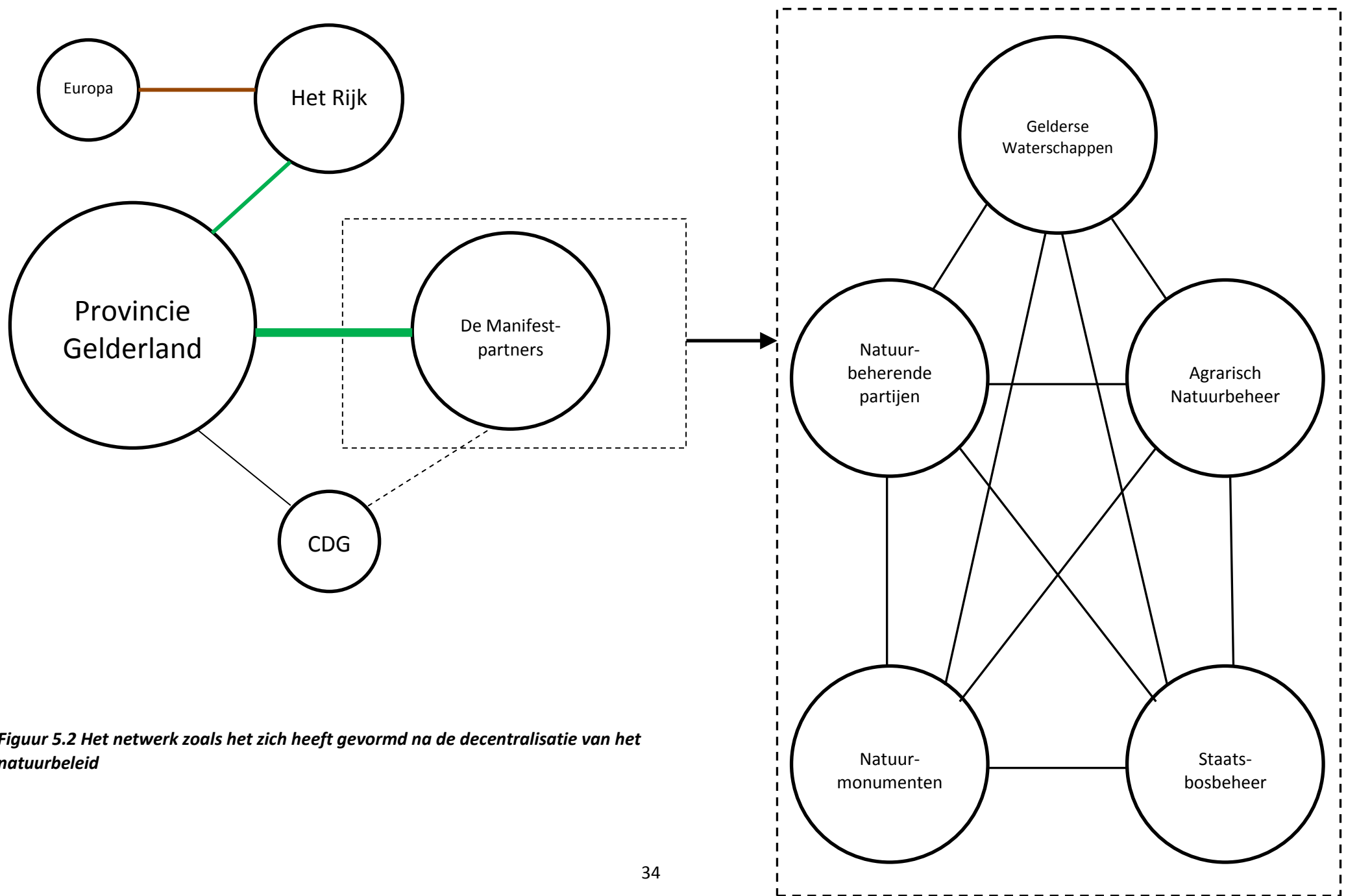
De tweede variabele in het conceptuele model was de mate waarin de verschillende actoren het met elkaar eens zijn, in het beleidsnetwerkschema aangegeven door de kleur van de verbindende lijn tussen de actoren. Aangezien er in dit geval twee grote actoren zijn (de provincie en de manifestpartners), en omdat er door een gezamenlijke inspanning van deze twee partijen een nieuw natuurbeleid voor de provincie Gelderland is ontstaan, kan men concluderen dat de relatie tussen de twee partijen van positieve aard is.

De derde variabele uit het conceptuele model is de intensiteit van de relatie. Deze bepaald de dikte van de lijn in het beleidsnetwerkschema. Zoals gezegd wordt deze bepaald door eventuele noodzaak die de partijen bij elkaar brengt, en eventuele barrières die samenwerking in de weg staat. Omdat de partijen uit zichzelf bij elkaar gekomen zijn omdat zij vonden dat er een gezamenlijk plan moest komen over de natuurbeheer in Gelderland. De relaties tussen de partijen die in de manifestpartners betrokken zijn, zijn dus vrij intensief. Aangezien zij samen tot een manifest zijn gekomen kun je hierover zeggen dat er ook geen barrières geweest zijn. Ook de samenwerking tussen de provincie en de manifestpartners is vrij vlot verlopen. Er zijn nieuwe afspraken over het natuurbeleid gemaakt die de uitkomst waren van gesprekken tussen de twee partijen. Aangezien er nergens wordt gesproken over barrières kan men er van uit gaan dat deze niet aanwezig zijn geweest, of dat het zo'n kleine barrières waren, dat zij makkelijk overbrugbaar waren.

In figuur 5.2 is het netwerk gevisualiseerd zoals dit er tijdens het nieuwe beleid uit ziet in de provincie Gelderland. Hierin is te zien dat de provincie Gelderland de grootste partij is geworden in het netwerk, gevolgd door de manifestpartners. Deze hebben zo'n grote macht in het netwerk, omdat de provincie een groot deel van deze macht zelf bij de manifestpartners gelegd heeft. Desalniettemin heeft de provincie meer macht, doordat zij toch de partij is die de regels bepaald in het netwerk en uiteindelijk ook knopen door mag en kan hakken als het proces vast dreigt te lopen. Naast deze twee grote partijen zijn er nog twee kleinere actoren aanwezig in het netwerk: het Rijk en de coalities in deelgebieden. Het Rijk heeft toch nog enige macht in het netwerk, ook al hebben zij het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Er is jaarlijks nog steeds € 100 miljoen aan geld van het Rijk beschikbaar voor het natuurbeleid dat door de provincies gevoerd moet worden. Hiernaast hebben de provincies zich te houden aan de regels van het Rijk, die zij op haar beurt weer opgedragen krijgt vanuit Europa. Als kleinste actor in het netwerk zijn de coalities in deelgebieden opgenomen. Hoewel deze nog niet bekend zijn omdat er nog naar gezocht wordt, spelen zij straks wel een – het zij een kleine – rol in het netwerk als uitvoerende partij.

Over de aard van de relatie tussen de aanwezige actoren kan men zeggen dat deze positief zijn. Omdat de provincie en de manifestpartners samen het natuurbeleid voor de provincie Gelderland opgezet hebben, is deze relatie vanzelfsprekend positief. Beide streven naar natuur in de provincie met een zo hoog mogelijke kwaliteit. Wat betreft het Rijk is ook een positieve relatie geconstateerd met de provincie Gelderland, omdat beide actoren veel belang hechten aan het afmaken van de ecologische hoofdstructuur. Hoewel de belangen van de provincie veel breder zijn dan die van het Rijk, zijn er geen belangenconflicten tussen de twee partijen. Als men hierna gaat kijken naar de relatie tussen de coalities in deelgebieden met de actoren Gelderland en manifestpartners, zie je dat deze geen kleur hebben gekregen. Dit is omdat nog niet duidelijk is welke partijen er deel zullen nemen in deze coalities, waardoor ook niet duidelijk is over er overeenkomstige of tegenstrijdige belangen zijn. Aan de andere kant zou het enigszins vanzelfsprekend zijn dat dit ook een positieve relatie zal zijn, aangezien de kleinere partijen er ook baat bij hebben dat de natuur in hun deelgebied van hoge kwaliteit is. Zoals Jan Jacob van Dijk al zei, is de natuur in Gelderland essentieel voor de economie van de provincie. Een hoge kwaliteit van de natuur zal dus een positief gevolg hebben voor de bedrijvigheid en het toerisme in het deelgebied.

Dan de derde variabele, de intensiteit van de relatie tussen de actoren. Er is te zien dat de intensiteit van de relatie tussen de provincie en de manifestpartners een stuk hoger is dan de relatie tussen de provincie en het Rijk. Dit is vanzelfsprekend, omdat het rijk haar handen van het natuurbeleid af heeft getrokken, en omdat de provincie en de manifestpartners het beleid samen opgesteld hebben. Door de noodzaak die de manifestpartners bij elkaar bracht heeft de provincie doen inzien dat er goede samenwerkingsmogelijkheden liggen tussen de twee partijen. Omdat zij hierdoor zo nauw verbonden zijn, is deze relatie veel intensiever dan de relatie met het Rijk. Dan resten er nog de relaties met de coalitie partijen. Deze zijn wederom nog onbekend.



Figuur 5.2 Het netwerk zoals het zich heeft gevormd na de decentralisatie van het natuurbeleid

In figuur 5.2 is te zien dat niet alle manifestpartners in het beleidsnetwerkschema zijn opgenomen. De twaalf partijen die aangesloten zijn bij de manifestpartners zijn samengevoegd zodat er nog vijf afzonderlijke actoren overbleven: De waterschappen, natuurbeherende partijen, agrarisch natuurbeheer, natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. De partijen zijn samengevoegd, om tekentechnische redenen. Daarnaast verschillen de doelstellingen en belangen van de samengevoegde partijen dusdanig weinig, dat samenvoeging van de partijen geen problemen op zou leveren.

Onder de actor *Gelderse waterschappen* vallen de vier betrokken waterschappen, Waterschap Rivierenland, Waterschap Vallei & Eem, Waterschap Veluwe en Waterschap Rijn en IJssel. De missies van deze waterschappen zijn nagenoeg hetzelfde: zorgen voor veilige dijken, optimale waterstanden, het zuiveren van afvalwater en schoon oppervlaktewater.

Daarnaast is er een onderscheid gemaakt tussen echte natuurbeherende partijen en agrarische natuurbeheerders. Op basis van de doelstellingen van de partijen leverde dit geen problemen op. Onder de natuurbeherende partijen vallen: het Gelders landschap Gelderse Kastelen, Federatie Particulier Grondgebied Gelderland, de Gelderse natuur en milieufederatie en Stichting landschapsbeheer Gelderland. De enige partij die enigszins buiten deze clustering valt, is laatstgenoemde Stichting landschapsbeheer Gelderland. Zij zijn namelijk de enige partij die geen eigen grond bezitten, en hierdoor altijd samenwerken met anderen. De doelstellingen van de andere partijen zijn weliswaar niet zo eenduidig als dat bij de waterschappen het geval was, maar de term 'duurzame ontwikkeling' komt in de missie van bijna elke partij naar voren: "*Wij willen de karakteristieke rijkdom van de provincie behouden en beschermen, zodat iedereen er nu en in de toekomst van kan genieten. Cultuurhistorie vormt hierbij de leidraad*" (Gelders landschap Gelderse kastelen, 2012), "*De federatie particulier grondbezit zet zich als belangenbehartiger in voor het maatschappelijk waardevolle particuliere grondbezit en wil de duurzame economische ontwikkeling daarvan bevorderen*" (Federatie particulier grondbezit, 2012), "*Samen met deze groepen en met andere partners zetten we ons in voor behoud en ontwikkeling van natuur en landschap, milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Ons streven is een beter evenwicht tussen economie en natuur en milieu in Gelderland*" (Gelderse natuur en milieufederatie, 2012), "*Stichting Landschapsbeheer Gelderland is in Gelderland de organisatie die zich inzet voor het cultuurlandschap. Het landschap met heggen, knotwilgen, boomgaarden en poelen. Wij hebben geen eigen terreinen en werken dus altijd samen met anderen. Dit kan een gemeente zijn, een particulier, vrijwilligers of de Provincie Gelderland*" (Stichting Landschapsbeheer Gelderland, 2012).

De derde clustering van partijen is het agrarisch natuurbeheer. Hieronder vallen twee partijen, die zich specifiek richten op het versterken van de natuur voor de boeren. De partijen die hieronder vallen zijn LTO noord, en Natuurlijk Platteland Oost (NPO).

Naast deze drie clusters zijn er nog twee partijen die afzonderlijk in het netwerk staan. Enerzijds omdat het beide landelijke partijen zijn, anderzijds omdat hun doelstellingen en belangen veel breder zijn in vergelijking met de geclusterde partijen. Natuurmonumenten heeft de volgende missie: "*De vereniging Natuurmonumenten stelt natuur, landschap en daarmee samenhangende cultuurhistorie daadwerkelijk veilig door gebieden aan te kopen en op professionele wijze te beheren. In constructieve samenwerking met vele anderen werkt zij voortdurend aan uitbreiding van het beschermde areaal*" (Natuurmonumenten, 2001). Hier gaat het dus niet alleen meer om de duurzame ontwikkeling van natuurgebieden, maar ook om het behoud van de cultuurhistorische waarde van bepaalde gebieden. Staatsbosbeheer heeft ook een bredere doelstelling vergeleken met de partijen die geclusterd zijn onder *natuurbeherende partijen*. Staatsbosbeheer stelt de volgende doelstellingen voor zichzelf: "*We richten ons op het realiseren en in stand houden van een zo groot mogelijke verscheidenheid aan Nederlandse landschappen. Hiernaast brengen we 'buiten' zo dicht mogelijk bij mensen op een manier die hen aanspreekt*" (Staatsbosbeheer, 2012).

We hebben nu het beleidsnetwerk gezien zoals het eruit ziet voor het nieuwe natuurbesluit. Echter, de machtsverhouding en de relaties tussen de manifestpartners zijn nog niet volledig uitgewerkt. Wat nu nog rest, is onderzoek naar de machtsverhouding binnen het losse netwerk van de manifestpartners. Hoe zijn de machtsverhoudingen tussen deze partijen? Kunnen alle partijen even goed met elkaar overweg? Zijn er partijen die meer met de een samenwerken dan met de ander? Om

deze machtsverhoudingen en relaties duidelijk te krijgen zal verder onderzoek gedaan moeten worden naar de manifestpartners als apart netwerk.

In dit hoofdstuk zijn de netwerken gegeven uit de twee onderzochte periodes, tijdens het oude- en tijdens het nieuwe natuurbeleid. In paragraaf 5.2 is ingegaan op het netwerk zoals het eruit heeft gezien tijdens voorgaande jaren. We zagen dat het rijk de grootste actor was in het netwerk, die een deel van zijn macht af had gegeven aan de provincie, waardoor zij ook een sterke machtspositie hadden in het netwerk. Europa was vertegenwoordigd in het netwerk door de scherpe regels en eisen die het heeft gesteld. Er was ook te zien dat er een vermoedelijke relatie is verwerkt in het schema. De manifest partners, die in het nieuwe natuurbeleid een belangrijke rol spelen, zullen destijds ongetwijfeld meegedaan hebben aan de uitvoering van het natuurbeleid. Echter, dat zal nog niet geweest zijn in de geclusterde vorm van de partijen. Hoe deze afzonderlijke partijen echter wel betrokken waren in het netwerk, is niet onderzocht en daardoor niet weer te geven.

In paragraaf 5.3 is duidelijk geworden dat er verschillende partijen uit zichzelf een samenwerkingsverband aangegaan zijn, ten behoeve van het natuurbeleid in de provincie Gelderland. Een groep van twaalf partijen is samengekomen en met een eigen manifest gekomen waarin staat hoe zij het natuurbeleid in de provincie voor de komende jaren zien. Dit manifest, dat overhandigd is aan de gedeputeerde van de provincie, is deels overgenomen in het natuur en landschapsbeleid van de provincie.

Bij het uitvoeren van het natuurbeleid heeft de provincie een deel van zijn macht afgegeven aan de manifestpartners, waardoor zij een sterkere machtspositie verkrijgen in het netwerk. Hiernaast is de provincie bereid een deel van de beschikbare provinciale gelden uit te geven aan het natuurbeleid. Door onafhankelijke partijen die uit zichzelf met een samenwerkingsverband komen, en een provincie die bereid is flink te investeren in de natuur, lijken de kansen voor uitvoering van het nieuwe natuurbeleid in de provincie Gelderland te groeien.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de netwerkbenadering en de vorming van nieuwe netwerken in het nieuwe natuurbeleid. In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek zal een antwoord gegeven worden op de centrale vraag die in hoofdstuk 1 is geformuleerd. Het antwoord op deze centrale vraag zal gegeven worden, nadat de vier deelvragen beantwoord zijn. Deze deelvragen helpen bij het beantwoorden van de centrale vraag. Deze vragen zullen beantwoordt worden in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 zullen vervolgens aanbevelingen gedaan worden voor het natuurbeleid in de provincie Gelderland. In paragraaf 6.3 zal er gereflecteerd worden op het onderzoek. Tot slot wordt er in paragraaf 6.4 gesproken over de eventuele richting van een vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is de vraagstelling uiteengezet. Hier stond vermeld dat de centrale vraag van dit onderzoek de volgende is:

Hoe en in hoeverre kunnen de al dan niet veranderende beleidsnetwerken bijdragen aan een goede uitwerking van het nieuwe natuurbeleid op provinciaal niveau?

Deze vraag is door middel van vier deelvragen geprobeerd te beantwoorden in dit hoofdstuk. In deze paragraaf zullen de deelvragen beantwoord worden.

De eerste deelvraag van dit onderzoek had betrekking op het theoretische deel van deze scriptie. Als theoretische inval is de netwerkbenadering gebruikt. De eerste deelvraag was de volgende:

1. *Hoe kan de netwerkbenadering worden toegesneden op de problematiek in de samenwerking in het oude en het nieuwe natuurbeleid?*

Deze deelvraag is in hoofdstuk twee beantwoord. Als eerste werd hier de kern van de netwerkbenadering duidelijk gemaakt. Deze benadering gaat in op de afhankelijkheid tussen actoren. Zij zijn in verschillende processen van elkaar afhankelijk, doordat zij zonder de ander een proces niet

op een voor henzelf bevredigende wijze kunnen voltooien. De belangrijkste begrippen in deze benadering zijn wederzijdse afhankelijkheid (waarom werken partijen samen?), macht en invloed in netwerken (wie heeft het voor het zeggen in een netwerk?) en de overeenkomsten tussen partijen (hoe kunnen deze partijen samenwerken?). Door grondige analyse van deze theorie is er een causaal model gemaakt, waarin de verschillende dimensies en hun bijbehorende variabelen zijn verwerkt. Deze dimensies zijn: macht in een netwerk (met als variabelen hulpbronnen, kennis en bevoegdheden), overeenkomsten tussen actoren (met als variabelen doelstellingen en belangen) en afhankelijkheid tussen actoren (met als variabelen de noodzaak tot samenwerking en de mogelijkheid daartoe). Met deze variabelen zal de netwerkbenadering worden toegepast op het provinciale natuurbeleid van de provincie Gelderland van vroeger en van nu.

De tweede deelvraag van het onderzoek is de volgende:

2. Wat was de samenstelling van de beleidsnetwerken bij het oude natuurbeleid?

Nadat er eerst in hoofdstuk drie duidelijk is gemaakt dat de netwerken uiteindelijk in schematische weergave weergegeven zullen worden, en het oude en nieuwe natuurbeleid beschreven is in hoofdstuk vier, ging hoofdstuk vijf dieper in op de samenstelling van de netwerken. In paragraaf 1 van hoofdstuk vijf werd ingegaan op de netwerken tijdens het oude natuurbeleid. Nadat de schematische weergave van het netwerk is opgesteld, werd duidelijk hoe de machtsverhoudingen in het netwerk lagen en hoe de relaties tussen actoren er uit zagen. Het Rijk bleek in tijdens het oude natuurbeleid de machtigste partij in het netwerk. Zij had zich echter wel te houden aan een aantal voorwaarden die vanuit Europa gesteld waren aan het landelijke natuurbeleid, waardoor Europa enige macht in het netwerk had. Toch had de provincie, door hun kennis op een lager schaalniveau en door het afstaan van een deel van de macht door het Rijk, een behoorlijke machtspositie in het netwerk. Hiermee konden zij de commissies van de deelgebieden aansturen tot uitvoering van het natuurbeleid.

De derde deelvraag had betrekking op de samenstelling van het netwerk in het nieuwe natuurbeleid:

3. Hoe zien actoren dergelijke samenwerkingsverbanden voor het nieuwe natuur beleid?

Ook deze deelvraag is in hoofdstuk vijf beantwoordt. Hier bleek dat er sprake was van een netwerk in een netwerk. Dit tweede netwerk bestond uit een groep van twaalf partijen die samen de manifestpartners vormen. In het netwerk hebben de manifestpartners bijna evenveel macht als de provincie, die een groot deel van de macht van het Rijk heeft overgenomen na de decentralisatie. De provincie geeft een deel van hun macht af aan de manifestpartners, doordat zij met plannen kunnen komen die direct naar de gedeputeerde van de provincie gaan ter goedkeuring. Naast deze grote partijen is er nog een kleinere actor, de coalities in de deelgebieden. Omdat nog niet geheel duidelijk is hoe de uitvoering van het natuurbeleid er uit komt te zien, zijn er over deze partij weinig uitspraken te doen.

De vierde deelvraag van het onderzoek ging in op het meest ideale netwerk:

4. Wat zijn de kansen voor een zo goed mogelijke uitvoering van het nieuwe natuurbeleid in het beleidsnetwerk van nu?

Deze vraag is nog niet eerder in dit onderzoek aan bod gekomen en zal zodoende hier beantwoord worden. Na de bezuinigingen en de decentralisatie van het natuurbeleid is er een groot deel van de financiële hulpbronnen verloren gegaan. In het geval van de provincie Gelderland, die de natuur als het kapitaal van de provincie beschouwen, hebben zij een grote rol gespeeld bij het 'opvangen' van de klap van de bezuinigingen. Door het belang van de natuur voor de provincie, hebben zij een behoorlijke som geld opzij gezet voor de natuurbeheer in de provincie. Tegelijkertijd zagen partijen dat zij met een gezamenlijk plan voor natuurbeheer moesten komen voor de provincie. Deze partijen

hebben een onafhankelijk manifest opgesteld, en dit aangeboden aan de provincie. Na onderhandelingen en overleg tussen deze twee partijen heeft de provincie besloten deze manifestpartners de macht te geven om de uitvoering van het natuurbeleid op zich te nemen.

Door de kennis die de partijen die deelnamen aan de manifestpartners over het natuurbeheer hebben, kunnen zij het natuurbeheer wellicht op een betere en efficiëntere manier uitvoeren dan de provincie zelf. Echter, omdat de uiting van deze samenwerking sinds kort van kracht is, zijn er nog geen partijen aangewezen die in de verschillende deelgebieden de uitvoering van het natuurbeheer op zich zullen nemen. Hierdoor zijn de uiteindelijke effecten van deze samenwerking nog niet geheel duidelijk. Echter, door de positie die de provincie zichzelf geeft en door het beschikbaar stellen van provinciale gelden voor natuurbeheer, wordt het voor onafhankelijke partijen aantrekkelijker gemaakt om deel te nemen aan het natuurbeheer. Door de kennis op lagere deelniveaus van deze onafhankelijke partijen lijkt het voor de hand liggend dat een dergelijke situatie positieve gevolgen zal hebben voor de uiteindelijke uitvoering van het natuurbeleid op provinciaal niveau.

Beantwoording van de centrale vraag

Zoals ook weer aan het begin van dit hoofdstuk vermeld is, wordt in dit onderzoek afgevraagd op welke manier een veranderende samenstelling van de beleidsnetwerken in het natuurbeleid op provinciaal niveau een bijdrage kunnen leveren aan een goede uitvoering van het natuurbeleid, dat door de bezuinigingen plots veel minder geld beschikbaar heeft voor het bereiken van de gestelde doelen. Door de beantwoording van bovenstaande deelvragen is geprobeerd hier een antwoord op te geven. Er is gebleken dat er door het gevoel van noodzaak van verschillende partijen een samenwerkingsverband kan ontstaan. In het geval van de provincie Gelderland kwam deze extra goed tot uiting, omdat de provincie inzag dat deze samenwerking succesvol zou kunnen zijn. Ook speelde het mee dat de provincie de natuur van groot belang vindt voor zowel de economie als het toerisme. Hierdoor is de provincie bereid om bovenop het geld dat de provincies jaarlijks ontvangen van het Rijk ten behoeve van het natuurbeheer een greep uit de provinciale gelden te doen om zodoende (bijna) genoeg geld beschikbaar te stellen voor de plannen die door de manifestpartners opgesteld waren. Door de kennis van kleinere, onafhankelijke partijen op een kleiner schaalniveau, wordt verwacht dat het beheren van de natuur efficiënter en doelgerichter zal gebeuren. Het lijkt voor provincies dus aan te raden om samenwerkingsverbanden aan te gaan met kleinere partijen in de provincie.

6.2 Aanbevelingen voor het natuurbeleid in Gelderland

De laatste stap in dit onderzoek betreft het doen van aanbevelingen ten opzichte van de kansen voor het nieuwe natuurbeleid in het nieuwe netwerk (zie figuur 1.1). Uit de analyse van figuur 5.2 in paragraaf 5.3 kwam naar voren dat de kansen voor goede uitvoering van het natuurbeleid in Gelderland gegroeid zijn. Er is een netwerk ontstaan waarin de partijen zo goed met elkaar samen kunnen werken. Dit nieuwe netwerk is buiten de provincie om rond een manifest ontstaan. Dit manifest is deels overgenomen door de provincie in de uitwerking van het natuurbeleid, dat zij zelf financieren. Om te zorgen dat deze verwachtingsvolle uitvoering daadwerkelijk tot uiting komt, is het van belang dat de samenwerking tussen de provincie en de manifestpartners doorgezet wordt. Door de aanwezige kennis van de partijen die verenigd zijn in de manifestpartners en met de financiële hulpbronnen en bevoegdheden van de provincie lijken de kansen op een goed natuurbeleid alleen maar te groeien. Naast het doorzetten van de samenwerking, is dus ook de financiële bijdrage van de provincie van groot belang voor het slagen van het natuurbeleid.

6.3 Reflectie

In deze paragraaf zal teruggeblikt worden op de kwaliteit van dit onderzoek. Als eerst wordt gekeken of de gebruikte theoretische invalshoek die gebruikt is, goed paste bij de gebruikte casus. In het geval van het natuurbeleid in Nederland, lijkt de netwerkbenadering uitstekend toepasbaar. De kernbegrippen die in hoofdstuk 2 aan bod zijn gekomen, zijn allemaal teruggevonden bij het analyseren van de uitvoering van het natuurbeleid in de provincie Gelderland.

Wat betreft de methodologische aanpak in dit onderzoek is te stellen dat deze minder goed paste bij dit onderzoek dan het theoretische perspectief. Op het eerste oog leek het beleidsnetwerkschema goed te passen bij het analyseren en beschrijven van de netwerken, maar in de praktijk bleek dit lastiger. Vooral bij de visualisering van het netwerk bij het nieuwe natuurbeleid, waar meer actoren mee gemoeid waren, bleek dit lastig. Bij de visualisering van de manifestpartners moesten actoren zelfs geclusterd worden, omdat het beeld anders chaotisch zou worden, en zelfs met de vijf clusters is het enigszins chaotisch in het netwerk. Hiervoor zou een andere manier gevonden moeten worden.

Een ander probleem waar in dit onderzoek tegenaan is gelopen, is het regelen van interviews met interessante partijen. Zoals eerder vermeld, was het voor dit onderzoek en voor de visualisering van het netwerk van de manifestpartners bijzonder interessant geweest om Volkert Vintges te ondervragen over de manier van samenwerking binnenin de manifestpartners. Echter is niet gelukt om hem te bereiken, waardoor de visualisering van de manifestpartners tot een minimum beperkt is gebleven. Als Vintges wel geïnterviewd zou zijn, konden uitspraken gedaan worden over de machtsverhouding en de relaties tussen actoren. Dit zou opgelost kunnen worden door de interessante personen eerder te benaderen, en eventueel door wat dringender over te komen.

6.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In hoofdstuk 2 is een conceptueel model opgesteld dat de netwerkbenadering samenvat en vanuit de gebruikte dimensies, variabelen en indicatoren is in dit onderzoek een beleidsnetwerkschema opgesteld. Er is echter al benoemd dat er wegens gebrek aan tijd een keuze is gemaakt uit de beschikbare variabelen. Om een beter beeld te krijgen en een nauwkeuriger beleidsnetwerkschema op te stellen, wordt aangeraden om meerdere variabelen te gebruiken. Wat betreft de visualisering in het beleidsnetwerkschema zouden deze variabelen toegevoegd kunnen worden door bijvoorbeeld een kleur aan verschillende actoren toe te kennen, of door de afstand tussen verschillende actoren te veranderen.

In dit geval is gebleken dat er een samenwerkingsverband is ontstaan, voordat de provincie zelf serieus op zoek is gegaan naar mogelijkheden om het effect van de bezuinigingen te verminderen. Voor verder onderzoek zou onderzocht kunnen worden of dit in andere provincies ook het geval is (geweest). Ook kan er in vervolgonderzoek gekeken worden naar de positie van partijen die niet vertegenwoordigd zijn in de manifestpartners.

Verder zou het interessant zijn om het netwerk van de manifestpartners verder te onderzoeken. Er kan dieper ingegaan worden op de manifestpartners als netwerk op zich, waardoor de onderlinge machtsverhoudingen en relaties tussen deelnemende actoren duidelijk worden gemaakt.

REFERENTIES

- Bleker, H., (2011a). *Kamerbrief Decentralisatie Natuurbeleid*. Den Haag.
- Bleker, H., (2011b). *Wetsvoorstel natuur versie 0.2, memorie van toelichting*. Den Haag.
- Bolck, Marius (2012). *Persoonlijke communicatie*
- Bruin, J.A. De, Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. (1993). *Beleidsnetwerken en overheidssturing*, in: Koppenjan, J.F.M., Bruin, J.A. De, Kickert, W.J.M. (Red), (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, p. 11 – 27. VUGA Den Haag.
- Bruijn, H. De, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. in 't, (2008) *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. SDU uitgevers. Den Haag.
- Bruijn, T.J.N.M. De, (2008). *Samenwerken in beleidsnetwerken*, in: Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Hoogerwerf, A. en Herweijer, p. 299 – 319.
- Dijk, J. J. van, (2011). *Natuurbeheer met minder geld en bureaucratie en meer focus*. Gevonden op 06-03-2012 op <http://www.gelderland.nl/?id=18852>
- Donner, J.P.H., Remkes, J.W., Bleker, H., van Heugten, R.A.C., (2011). *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid*. Den Haag.
- Europa decentraal, (2012). *Groenblauwe diensten*. Gevonden op 3 juni 2012 op: http://www.europadecentraal.nl/menu/268/Groenblauwe_diensten.html
- Federatie particulier grondbezit Gelderland, (2012). <http://www.grondbezit.nl/organisatie-gpg.html>
- Gelders landschap Gelderse kastelen, (2012). <http://www.mooigelderland.nl/index.php?pageID=3169>
- Gelderse natuur en milieufederatie, (2012). <http://gnmf.nl/site/GNMF/>
- Huitema, D, Hinssen J.P.P., (1998). *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*. Twente University Press, Enschede.
- Kickert W.J., Vught, F. Van 1983, *Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing*, in: A.J.G.M. Bekke, U. Rosenthal, (red.), *Netwerken rondom het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, Samson
- Klijn, E.H., Koppenjan J.F.M., 1997, *beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans*, in: beleidswetenschap, nr. 2, pp. 143 t/m 167.
- Leroy, P. & Gersie, J. (2004). *Een historisch tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland* in: Overbeek, G. & Lijmbach, S. *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*. Wageningen academic publishers: Wageningen.
- Lijster, E. de. (2011). *Strijd om het natuurbeleid. Op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities*.
- Ministerie van Financien, (1990), *Realisatie van de EHS*. Den Haag.
- Natuurmonumenten, (2001). *Statuten en huishoudelijk reglement*. http://www.natuurmonumenten.nl/sites/default/files/07NM076_statuten_en_huishoudelijk_reglement-def_%282%29_0.pdf

- Oetelaar, P. van den, (2010). *Samen op weg naar een duurzaam resultaat. De mutual Gains Approach als werkwijze bij ruimtelijke processen in Noord-Brabant geëvalueerd*. Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen: Nijmegen.
- Planbureau voor de Leefomgeving, (2011). *Beoordeling Natuurakkoord. Globale toetsing van het onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*. Wageningen.
- Provincie Gelderland, (2010). *Natuurbeheerplan 2011*. Gelderland
- Provincie Gelderland, (2012). *Persbericht. Nieuwe afspraken over natuur in Gelderland*. Gevonden op 05-04-2012 op <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/20/029.html>
- Manifestpartners, (2011). *Manifest. Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in Gelderland*. Gevonden op 20-02-2012 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Landelijk_Gebied/Natuur/2011-03-10_manifest_Duurzame_kwaliteit_landelijk_gebied.pdf
- Ministerie van LNV, (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Natuurmonumenten, (2012). *Nieuwe natuurwet*. Gevonden op 20-02-2012 op <http://www.natuurmonumenten.nl/content/wat-houdt-de-nieuwe-natuurwet-in>
- Noord-Brabant, (2012). *Provincies en Bleker eens over natuurakkoord*. Gevonden op 10-02-2012 op <http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2012/februari/provincies-en-bleker-eens-over-natuurakkoord.aspx>
- NU.nl, (2011). *Internationale kritiek op natuurbeleid Bleker*. Gevonden op 20-01-2012 op http://www.nu.nl/politiek/2688103/internationale-kritiek-natuurbeleid-bleker.html?utm_source=twitter&utm_medium=socialmedia&utm_campaign=nunl_twitter
- NU.nl, (2011) *PvdA wil Bleker natuurbeleid afnemen*. Gevonden op 20-01-2012 op http://www.nu.nl/politiek/2686886/pvda-wil-bleker-natuurbeleid-afnemen.html?utm_source=twitter&utm_medium=socialmedia&utm_campaign=nunl_twitter
- Regiebureau Natura 2000, (2011). *Het fascinerende dossier Natura 2000*, Leiderdorp.
- Rijksoverheid, (2012). *Wat is de Flora- en faunawet?* Gevonden op 20-02-2012 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/vraag-en-antwoord/wat-is-de-flora-en-faunawet.html>
- Ringeling, A.B. (1990). *De overheid naast andere actoren? Dwaalsporen en mispercepties*, in: Hufen, J.A.M. en Ringeling, A.B. (Red.), 1990, *Beleidsnetwerken*, Overheids-, semi- overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, p. 55 – 70.
- Staatsbosbeheer, (2012). http://www.natuurmonumenten.nl/sites/default/files/07NM076_statuten_en_huishoudelijk_reglement-def_%282%29_0.pdf
- Stichting Landschapsbeheer Gelderland, (2012). <http://www.landschapsbeheergelderland.nl/over-ons/over-ons>
- Swanborn, P.G. (1996). In: Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson Education, Harlow.

Swanborn, P.G. (2007). In: Oetelaar, P. van den, (2010). *Samen op weg naar een duurzaam resultaat. De mutual Gains Approach als werkwijze bij ruimtelijke processen in Noord-Brabant geëvalueerd*. Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen: Nijmegen.

Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson Education, Harlow.

Yin, R.L. (1989). In: Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Pearson Education, Harlow.

Bijlage I

Interviewguide

Op basis van figuur 3.1 zijn per indicator een aantal vragen opgesteld, waardoor door de interviews achterhaald kan worden welke waarden er aan de variabelen gegeven kunnen worden. Er zijn een aantal 'kopjes' gebruikt bij het voeren van de interviews, waarmee de verschillende onderwerpen in het interview onderscheiden kunnen worden.

Bezuinigingen

- Wat was de visie van ... (geïnterviewde partij) op de bezuinigingen, vanaf het moment dat duidelijk werd dat er fors in het beschikbare budget gekort zou worden?
 - o Zou met dit beleid van het Rijk net zo'n goed natuurbeleid gevoerd kunnen worden als tijdens voorgaande jaren?
- Is ... (de geïnterviewde partij) meteen na gaan denken over eigen oplossingen om het effect van de bezuinigingen te verkleinen?

Oude natuurbeleid

- Het Rijk was destijds de grootste, sturende actor. Was het nodig om toen ook al van netwerken gebruik te maken?
 - o Welke actoren namen deel in de uitvoering van het natuurbeleid?
 - o Hoe lagen de machtsverhoudingen van de deelnemende actoren, naast de 'almachtige' overheid?
- Welke actoren waren er actief bezig met het beheren van de natuur?

Nieuwe natuurbeleid

- Wat is de doelstelling van ... (de geïnterviewde partij) met betrekking op het nieuwe natuurbeleid?

De provincie Gelderland is de eerste provincie die een eigen natuur en landschapsbeleid opgesteld heeft.

- Hoe is de samenwerking hieraan tot stand gekomen?
 - o Zijn er actoren benaderd met de vraag of zij aan het natuurbeleid deel wilden nemen?
 - o Zijn de actoren zelf samengekomen en is daarna pas de provincie benaderd?
 - o Zijn er partijen benaderd die gevraagd zijn voor deelname, maar deze afwezen?
- Welke partijen moesten per se benaderd worden?
- Zijn er partijen die expres uit het proces gehouden zijn?
- Met welke doelstellingen is het samenwerkingsverband ontstaan?
- Werd het opstellen van een dergelijk samenwerkingsverband gezien als een prioriteit, of gebeurde het 'toevallig'?
- Kunnen de Gelderse Manifestpartners op zich ook als netwerk gezien worden?

Het Rijk verdwijnt na de bezuinigingen en de decentralisatie als grootste partij in het netwerk.

- Hoe zit het nu met de machtsverhouding tussen de partijen in het netwerk?
 - o Op welke manier kan een actor een belangrijke machtspositie verkrijgen in het netwerk?
- Gaat samenwerking tussen de partijen van een leien dakje?
 - o Zijn er partijen die meer dan anderen hun eigen belangen door willen drukken?
 - o Zijn er partijen die anderen tegenwerken?
- Hebben alle partijen hun eigen taken, of werken zij samen als een geheel?

- Zijn er binnen het netwerk nog kleinere netwerken te vinden?
- Zijn er partijen die meer met de een samenwerken dan met de ander?

Verschillen tussen toen en nu

- Is er bij het nieuwe natuurbeleid meer sprake van afhankelijkheid dan dat vroeger het geval was?
- Is het verschil in machtsverhoudingen groter of kleiner geworden vergeleken met het natuurbeleid waarbij het Rijk aan de macht stond?
- Zijn er nu andere doelstellingen als dat er waren voor het nieuwe natuurbeleid?