

Overheid en burgers, hand in hand?

Een onderzoek naar de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het Nederlandse natuurbeleid



Joost van den Heuvel

Masterthesis van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

April 2014

Foto's voorpagina: Hans Koster Natuurfotografie©, www.hknatuurfotografie.nl

Foto boven: Begrazingsgebied de Brobbelbies

Foto onder: Biker met zonneharpen op de Maashorst

Overheid en burgers, hand in hand?

Een onderzoek naar de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het nationale en provinciale natuurbeleid

Auteur: Joost van den Heuvel (3021998)

Begeleider: drs. Jaap Gersie & prof. Pieter Leroy

Masterthesis van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

April 2014

Samenvatting

Zoals de titel van deze thesis al aangeeft, staat het Nederlandse natuurbeleid hierin centraal. Specifiek wordt er gekeken naar de manier waarop de decentralisatie van het natuurbeleid samenhangt met de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties of individuele burgers bij het natuurbeleid. De grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers wordt vermaatschappelijking genoemd. Nadat het natuurbeleid in 2011 gedecentraliseerd is en een taak van de provincies is geworden, lijkt er sprake te zijn van vermaatschappelijking van het natuurbeleid. In dit onderzoek is bekeken worden óf er een samenhang bestaat en welke aard deze mogelijke samenhang heeft. De doelstelling van dit afstudeeronderzoek is om: *bij te dragen aan de evaluatie van de decentralisatie van het Nederlandse natuurbeleid door een analyse van de samenhang tussen de decentralisatie en de vermaatschappelijking van het natuurbeleid van 1990 tot nu*. Om een beter inzicht te verkrijgen over de manier waarop decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid samenhangen, is de volgende centrale vraag opgesteld: *Hoe en in hoeverre is er binnen het natuurbeleid vanaf 1990 sprake van een samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het beleidsdiscours en overige discoursen?* Aan de hand van een literatuuronderzoek en interviews zijn de benodigde data verzameld om deze doelstelling te bereiken en de centrale vraag te beantwoorden.

Er wordt gebruik gemaakt van twee theorieën om tot een goed antwoord te komen op de vraagstelling. De eerste is de beleidsarrangementenbenadering. Deze theorie deelt beleid op in vier dimensies om zodoende tot een goede en overzichtelijke manier het beleid te analyseren en beschrijven. Deze vier dimensies zijn *actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen*. Deze theorie wordt gebruikt om het Nederlandse natuurbeleid overzichtelijk te beschrijven. De tweede theorie die gebruikt is, is de discoursentheorie. *“Een discours is een samenspel van ideeën, concepten en categorisaties aan de hand waarvan betekenis gegeven wordt aan sociale en fysieke fenomenen”* (Hajer & Versteeg, 2005). Een bepaald discours bevat dus de manier waarop over een bepaald fenomeen gedacht wordt. In dit onderzoek is deze theorie gebruikt om te kijken op welke manier er door de jaren heen gedacht is over decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid. Ook wordt deze theorie gebruikt om een onderscheid te maken tussen verschillende discoursen in het natuurbeleid, namelijk het toonaangevend beleidsdiscours en de overige discoursen. Het beleidsdiscours bevat de gedachten over decentralisatie en vermaatschappelijking zoals deze tot uiting komen in de verschillende beleidsnota's. De overige discoursen bevatten de gedachten over decentralisatie en vermaatschappelijking, zoals deze tot uiting komen in documenten, visies, debatten, artikelen, etc. van maatschappelijke organisaties. Door op deze manier te werk te gaan, is er een onderscheid ontstaan tussen de manier waarop de overheid denkt en handelt ten aanzien van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid, en de manier waarop decentralisatie en vermaatschappelijking leven onder de maatschappelijke organisaties en individuele burgers.

Bij de analyse van het nationale natuurbeleid is gezien dat er bij de samenhang tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen een verschil te zien is tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. Wat betreft decentralisatie is te zien dat het toonaangevend discours de trend zet en dat de overige discoursen deze trend volgen. Wat betreft vermaatschappelijking is het omgekeerde het geval: de overige discoursen zetten de trend en het toonaangevend discours neemt volgt deze. In het nationale natuurbeleid is geen sprake van een samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking waar te nemen, omdat er sprake is van drie verschillende typen samenhang: de ene periode versterken zij elkaar, de volgende periode werken ze elkaar tegen en in een andere periode lijken de twee onafhankelijk van elkaar te bewegen.

In het Brabantse natuurbeleid is een samenhang waar te nemen in de toonaangevende discoursen en de overige discoursen, maar hier geldt hetzelfde verschil als in het nationale natuurbeleid. Wat betreft decentralisatie is te zien dat de overige discoursen de trends uit het toonaangevend discours volgen. Wat betreft vermaatschappelijking is minder samenhang te zien. In bepaalde periodes reageren de verschillende discoursen niet op elkaar, in andere periodes neemt het toonaangevend discours de trends uit de overige discoursen over. Decentralisatie en vermaatschappelijking hebben in Brabant vergeleken het nationaal natuurbeleid een duidelijker verband. Over het algemeen kan gezegd worden dat wanneer de mate van decentralisatie óf de mate van vermaatschappelijking toeneemt, de mate van de ander ook toeneemt. Dit houdt in dat er in de provincie Noord-Brabant een positief verband waar te nemen is tussen decentralisatie en vermaatschappelijking.

In het Groninger natuurbeleid lijkt wat betreft decentralisatie sprake te zijn van een verband tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen. Echter, bij benadering blijkt dat er voor de mate van decentralisatie in het toonaangevend discours andere argumenten aangedragen worden dan in de overige discoursen. Er is dus geen sprake van samenhang. Wat betreft vermaatschappelijking is te zien dat er bijna altijd sprake is van vermaatschappelijking, zowel in het toonaangevend discours als in de overige discoursen. Wanneer er in het toonaangevend discours in mindere mate sprake is van vermaatschappelijking, is te zien dat in de overige discoursen de mate van vermaatschappelijking stijgt, met het gevolg dat het toonaangevend discours deze verandering weer overneemt. In de provincie Groningen lijken decentralisatie en vermaatschappelijking geen samenhang te vertonen. In Groningen is vrijwel altijd sprake geweest van vermaatschappelijking in het natuurbeleid, maar decentralisatie kwam pas relatief laat ter sprake. Later in het natuurbeleid is een positief verband waar te nemen, maar vergeleken de periode waarin decentralisatie en vermaatschappelijking los van elkaar bewogen, wordt gezegd dat er geen sprake is van een verband tussen de twee.

Op basis van de drie onderzochte cases kunnen geen conclusies eenduidige conclusies worden getrokken over de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het Nederlandse natuurbeleid. In het nationale natuurbeleid is zowel sprake van een versterkend verband, een tegensprekend verband en twee onafhankelijke variabelen. In Noord-Brabant is een positief verband te zien en in de provincie Groningen is geen verband waar te nemen. Voorafgaand aan dit onderzoek werd verwacht dat er een positief verband zou bestaan tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid. Door de theorie van decentralisatie werd verwacht dat burgers en maatschappelijke organisaties meer bij zouden dragen aan de natuur en het natuurbeleid wanneer dit door decentralisatie dichterbij de burger komt te staan. Ook al is er veelal sprake van een hogere mate van vermaatschappelijking na de decentralisatie van het natuurbeleid, kan de hoge mate van vermaatschappelijking niet aan de decentralisatie toegeschreven worden. De echte reden hiervoor lijkt het feit dat de Rijksoverheid fors bezuinigt op het natuurbeleid. In combinatie met de taken die provincies opgelegd krijgen, hebben de bezuinigingen ertoe geleid dat provincies op zoek moeten naar nieuwe manieren van financiering. Hierbij werd het betrekken van maatschappelijke organisaties en particulieren als een oplossing gezien.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik heb geschreven naar aanleiding van mijn afstudeeronderzoek. Met deze scriptie rond ik mijn masteropleiding Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Radboud Universiteit te Nijmegen af. Het onderwerp van deze scriptie is het Nederlandse natuurbeleid, waarbij de nadruk ligt op decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid.

Het onderwerp van deze thesis was vrij snel gekozen. Van jongs af aan heb ik grote interesse voor de natuur. Met het schrijven van mijn bachelorthesis voor de opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit heb ik mij al verdiept in het Nederlandse natuurbeleid. Hiervoor heb ik gekeken naar de manier waarop samenwerkingsverbanden veranderd zijn sinds de decentralisatie van het natuurbeleid. Enigszins hierop voortbordurend, heb ik in mijn afstudeeronderzoek gekeken op welke manier de decentralisatie van het natuurbeleid samenhangt met de betrokkenheid van burgers bij het natuurbeleid.

Ik wil dit voorwoord graag gebruiken om een aantal mensen te bedanken. Ten eerste zijn dit Jaap Gersie en Pieter Leroy, mijn begeleiders van de Radboud Universiteit Nijmegen. Ik wil hen bedanken voor de uitstekende begeleiding bij dit afstudeerproject. Hiernaast wil ik Wiebren Kuindersma bedanken, die mij begeleid heeft tijdens mijn stageperiode bij Alterra. Ook de rest van Team Governance van Alterra wil ik graag bedanken.

Joost van den Heuvel,
Zeeland, april 2014

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	III
Voorwoord	V
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	1
1.1 Verandering binnen het natuurbeleid	1
1.2 Doelstelling van het onderzoek	3
1.3 Theoretische insteek	3
1.4 Vraagstelling van het onderzoek	4
1.5 Leeswijzer	5
HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Decentralisatie en vermaatschappelijking	6
2.2.1 Decentralisatie	6
2.2.2 Vermaatschappelijking	8
2.2.3 Decentralisatie en vermaatschappelijking in dit onderzoek	9
2.3 Beleidsarrangementenbenadering	10
2.3.1 De theorie	10
2.3.2 De beleidsarrangementenbenadering in dit onderzoek	11
2.4 Discourstheorie	12
2.4.1 De theorie	12
2.4.2 De discourstheorie in dit onderzoek	14
2.5 Discoursen in dit onderzoek	15
HOOFDSTUK 3 METHODOLOGIE	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Karakterisering van het onderzoek	18
3.2.1 Typering van het onderzoek	18
3.2.2 Onderzoeksstrategie	18
3.2.3 De casestudy	19
3.2.4 Selectie van de cases	20
3.3 Operationalisatie van het conceptueel model	21
3.3.1 Maten van decentralisatie en vermaatschappelijking	21
3.3.2 Operationalisatie van de dimensie actoren	21
3.3.3 Operationalisatie van de dimensie hulpbronnen	22
3.3.4 Operationalisatie van de dimensie spelregels	22
3.3.5 Operationalisatie van de dimensie discoursen	23
3.3.6 Beleidsdiscoursen en overige discoursen: van operationalisatie naar vragenlijst	24
3.4 Uitvoering van het onderzoek	25
3.4.1 Dataverzameling	25
3.4.2 Data-analyse	25

3.5	Geldigheid en betrouwbaarheid	26
HOOFDSTUK 4 DISCOURSEN IN HET NATIONALE NATUURBELEID		27
4.1	Inleiding	27
4.2	De ontwikkeling van de discourses in het Nederlandse natuurbeleid	27
4.2.1	Discourses en natuurbeelden in het Nederlandse natuurbeleid	28
4.2.2	Het nationale natuurbeleid tot 1990	30
4.2.3	Het nationale natuurbeleid vanaf 1990	30
4.2.4	Het nationale natuurbeleid vanaf de decentralisatie	36
4.3	Discourses in het Nederlandse natuurbeleid	42
HOOFDSTUK 5 DISCOURSEN IN HET PROVINCIALE NATUURBELEID		45
5.1	Inleiding	45
5.2	Discourses in het Brabantse natuurbeleid	45
5.2.1	Het Brabantse natuurbeleid vanaf 1990	45
5.2.2	Het Brabantse natuurbeleid vanaf de decentralisatie	50
5.2.3	Discourses in het Brabantse natuurbeleid	55
5.3	Discourses in het Groninger natuurbeleid	57
5.3.1	Het Groninger natuurbeleid vanaf 1990	57
5.3.2	Het Groninger natuurbeleid vanaf de decentralisatie	64
5.3.3	Discourses in het Groninger natuurbeleid	66
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE		68
6.1	Inleiding	68
6.2	Analyse van de resultaten	68
6.2.1	De samenhang in het nationale natuurbeleid	68
6.2.2	De samenhang in het Brabantse natuurbeleid	70
6.2.3	De samenhang in het Groninger natuurbeleid	72
6.3	De samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het Nederlandse natuurbeleid	74
6.4	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	77
6.5	Reflectie	78
Bibliografie		79
BIJLAGE I INTERVIEWGUIDE EN RESPONDENTENLIJST		84

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Verandering binnen het natuurbeleid

Met ingang van het kabinet Rutte I heeft de Rijksoverheid besloten het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies als onderdeel van de bezuinigingen. Deze decentralisatie houdt in dat de Rijksoverheid haar taken neerlegt bij een lagere overheid. Deze lagere overheid (in het geval van het natuurbeleid, de provincie) krijgt wat betreft het beleid, maar ook wat betreft de financiële kant, de verantwoordelijkheid over deze taak. Mede dankzij deze bezuinigingen worden onder andere nationale landschappen, bufferzones en recreatie om de stad overgedragen naar de provincies en hierdoor wordt de ecologische hoofdstructuur kleiner dan oorspronkelijk in de planning stond. Ook op deze ecologische hoofdstructuur, die voorheen centraal stond binnen het natuurbeleid, wordt bezuinigd. Het rijk houdt alleen nog maar de verantwoordelijkheid voor het naleven van de internationale verplichtingen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. Voor de rest kunnen provincies hun eigen doelen en belangen nastreven.

Naast deze verandering in de natuurbeleidsvoering door en binnen de overheid, tekent zich ook een andere verandering af. Directeur van de ANWB Guido van Woerkom stelt op 26 november 2012 in de Metro dat er binnen het natuurbeleid een nieuwe aanpak gewenst is die meer op de samenleving gericht is. Hij stelt dat het de wandelaar geen moer kan schelen of hij door een bos van Staatsbosbeheer of een bos van Natuurmonumenten loopt. Wanneer de Rijksoverheid een stapje terug doet, krijgt de samenleving de kans meer betrokkenheid te tonen, omdat zij dichterbij de uitvoerende partij komt te staan. Hiernaast stijgt het verantwoordelijkheidsgevoel binnen de samenleving, wanneer er duidelijke afspraken gemaakt worden. Voorafgaand aan de bezuinigingen lag de nadruk binnen het natuurbeleid, mede geïnspireerd door de internationale richtlijnen en de ecologische hoofdstructuur, vooral op de biodiversiteit in Nederland. Nu het natuurbeleid gedecentraliseerd is, valt op dat er meer aandacht bestaat voor de maatschappelijke kijk op natuur, namelijk natuurbeleving: de manier waarop de mens de natuur ervaart. Ook bij belangrijke natuurorganisaties komt deze verschuiving naar voren. Zo wil Staatsbosbeheer dat tegelijk met de terugtrekkende overheid bewoners en gebruikers zich meer betrokken gaan voelen bij hun directe omgeving en deze betrokkenheid ook willen uiten (Kalden, 2012). Dit fenomeen, waarbij er sprake is van een grotere betrokkenheid van burgers die dit ook willen uiten, noemen we vermaatschappelijking. Hierbij is het wel noodzakelijk dat de overheid deze betrokkenheid van de burgers erkent en hierop anticipeert door bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheid bij de burgers te leggen. Vermaatschappelijking komt ook naar voren in de nieuwe visie van Staatsbosbeheer: *“Staatsbosbeheer zet zich in voor een natuurlijke leefomgeving waarmee mensen zich verbonden voelen, die bescherming biedt aan waardevolle planten en dieren en waar plaats is voor beleving en benutting”* (Kalden, 2012, p. 2). Er wordt geen radicale stap gemaakt van een visie die volledig gericht is op biodiversiteit naar een visie volledig gericht op natuurbeleving. Staatsbosbeheer lijkt een koers in te zetten die zich hier tussenin bevindt. Er wordt gezocht naar een evenwicht tussen beschermen, beleven en benutten.

Ook al lijkt de verschuiving van een ecologisch perspectief naar een maatschappelijk perspectief pas ontstaan te zijn ná de decentralisatie van het natuurbeleid, dit speelde ook al voordat er bezuinigd werd. Leroy en Gersie (2004) schreven over ‘de vermaatschappelijking van het natuurbeleid.’ Deze vermaatschappelijking houdt in dat de overheid een bepaalde taak bewust loslaat en deze overlaat aan de samenleving. Leroy en Gersie verkenden de mogelijkheden en de beperkingen van een vermaatschappelijking van het natuurbeleid op basis van een historische schets van het natuurbeleid, van inzichten in de relatie tussen wetenschap en natuurbeleid en van de ervaringen

met vermaatschappelijking in beleidsvelden. In 2000 bracht het ministerie van LNV de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* uit. Hierin wordt duidelijk dat het kabinet gekozen heeft voor een zogenaamde verbreding van het natuurbeleid. Onderdelen van deze verbreding zijn onder andere dat natuur niet alleen meer voor zichzelf bestaat, maar ook voor het welzijn van de mens. Dit betekent ook dat de natuur dus meer moet aansluiten op de wensen van de mens. Door deze verbreding wordt ook de opvatting over wat natuur is verbreed. Wanneer men het over natuur heeft, zou het dus kunnen dat men het over een bepaald stukje stadsnatuur heeft, in plaats van over een uitgestrekt bos. Door deze bredere opvatting wordt verwacht dat de verantwoordelijkheid voor de natuur in de samenleving breder gedragen zal worden. Kort gezegd houdt de verbreding drie dingen in: een nieuwe visie op de functie van natuur, een nieuwe visie op de definitie van natuur en een nieuwe visie op de verantwoordelijkheid voor natuur (Leroy & Gersie, 2004, p. 24). De oplettende lezer ziet al: de verbreding waar de Rijksoverheid het over heeft, is in feite dezelfde betekenis die aan vermaatschappelijking gehangen kan worden. Deze recente ontwikkeling van het rijksnatuurbeleid kan daarom gezien worden als drang tot de vermaatschappelijking van het natuurbeleid (Leroy & Gersie, 2004).

Wanneer bepaalde taken bij een lagere overheid komen te liggen, lijkt het vanzelfsprekend dat de kansen op vermaatschappelijking groeien, omdat een lagere overheid dichterbij de samenleving staat en beter naar de wensen kan luisteren. Terwijl het logisch lijkt dat de decentralisatie van het natuurbeleid ook de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in gang heeft gezet, blijkt dus dat er al eerder over vermaatschappelijking gesproken werd. Er is een verschil waar te nemen in het praten over decentralisatie en vermaatschappelijking, en de daadwerkelijke uitwerking hiervan in het beleid.

Hierdoor ontstaan vragen over wat het karakter is van de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten samenhang:

1. Decentralisatie en vermaatschappelijking versterken elkaar. Een hogere mate van decentralisatie leidt tot een hogere mate van vermaatschappelijking;
2. Decentralisatie en vermaatschappelijking werken elkaar tegen. Een hogere mate van decentralisatie leidt tot een lagere mate van vermaatschappelijking;
3. Decentralisatie en vermaatschappelijking staan los van elkaar. Er bestaat geen verband tussen decentralisatie en vermaatschappelijking.

Op dit moment is Alterra, een kennisinstituut voor de groene leefomgeving, bezig met een onderzoek naar de effecten van de decentralisatie van het natuurbeleid. Het doel dat Alterra gesteld heeft is om het inzicht te vergroten in de vorm en de effecten van de decentralisatie van het natuurbeleid en de condities die daarop van invloed zijn (Boonstra & Kuindersma, 2012). Met het oog op het onderzoek van Alterra zal dit onderzoek zich richten op de mogelijke samenhang tussen de decentralisatie van het natuurbeleid enerzijds en de vermaatschappelijking van het natuurbeleid anderzijds. Om een duidelijk beeld te kunnen geven van deze mogelijke samenhang, is het noodzakelijk dat er verder terug in de tijd gekeken wordt. Wanneer er over een langere periode gekeken wordt, ontstaat een historische schets van de twee processen. Er is gekozen om de processen te bekijken vanaf 1990, omdat enerzijds het Natuurbeleidsplan (NBP) van 1990 een omslag is naar een offensief natuurbeleid en het NBP anderzijds de eerste Rijksnota was die alleen betrekking had op de natuur.

Omdat de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid na de decentralisatie bij de provincies is komen te liggen, zal er onderzoek op zowel rijksniveau, als op provinciaal niveau gedaan worden. Voor deze verschillende niveaus zal de mogelijke samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking bekeken worden. Heeft de decentralisatie van het natuurbeleid de vermaatschappelijking hiervan bevorderd, tegengewerkt of moeten deze twee los van elkaar gezien worden? Voor beide overheidsniveaus zal het natuurbeleid bekeken worden vanaf 1990, het moment dat in Nederland overgegaan is tot een offensief natuurbeleid.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Uit bovenstaande schets van de huidige situatie, volgt de doelstelling van dit onderzoek:

Het doel van dit onderzoek is bij te dragen aan de evaluatie van de decentralisatie van het Nederlandse natuurbeleid door een analyse van de samenhang tussen de decentralisatie en de vermaatschappelijking van het natuurbeleid van 1990 tot nu.

Maatschappelijke relevantie

Decentralisatie lijkt een algemene trend te worden. Zo heeft de afgelopen jaren decentralisatie onder andere plaatsgevonden in het onderwijs en in de zorg. De natuursector is de volgende waar decentralisatie doorgevoerd wordt. In de natuursector was de decentralisatie het gevolg van de bezuinigingen die het kabinet doorvoerde. Doordat decentralisatie een trend lijkt, is onderzoek naar dit fenomeen noodzakelijk om te achterhalen wat voor effecten dit heeft. Hiernaast uiten maatschappelijke organisaties en burgers steeds meer hun betrokkenheid bij de natuur. Dit onderzoek bekijkt welke samenhang er bestaat tussen decentralisatie en vermaatschappelijking, bijvoorbeeld of vermaatschappelijking een gevolg is van de decentralisatietrend. Hierdoor wordt de kennis over zowel decentralisatie als vermaatschappelijking vergroot en wordt er enige duidelijkheid gegeven over de mogelijke effecten van decentralisatie en vermaatschappelijking.

1.3 Theoretische insteek

In het theoretisch kader van dit onderzoek (hoofdstuk 2) zullen decentralisatie en vermaatschappelijking uitgebreid behandeld worden, maar om nu al een duidelijk beeld van de strekking van dit onderzoek te krijgen, worden deze begrippen kort besproken.

Decentralisatie wordt opgevat als het bewust overdragen van taken, bevoegdheden en/of financiële middelen van een hogere naar een lagere overheid. In het geval van het natuurbeleid is er sprake van decentralisatie van het Rijk naar de provincies.

Ook bij vermaatschappelijking gaat het om de bewuste overdracht van taken of bevoegdheden naar andere partijen, echter is er nu sprake van de overdracht naar partijen die buiten uit de maatschappelijke sector.

Om te achterhalen hoe decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in het beleid, is een integrale analyse vereist waarmee sporen van decentralisatie en vermaatschappelijking gesignaleerd kunnen worden. Om het beleid op een gemakkelijke en overzichtelijke manier te analyseren, wordt gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering. In deze benadering worden actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen onderscheiden. Tezamen vormen deze dimensies het beleid.

In paragraaf 1.1 is gezegd dat binnen het natuurbeleid sprake is van decentralisatie en er gesproken wordt over vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Echter, dat er over gepraat wordt, houdt niet in dat het ook in het beleid tot uiting komt. Er moet dus ook onderzocht worden hoe decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen buiten de beleidsnota's. Hiervoor worden discussies en debatten over het natuurbeleid gebruikt, zowel tussen overheidspartijen, als tussen maatschappelijke organisaties. Om dit te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van een combinatie van de beleidsarrangementenbenadering en de discoursstheorie van Hajer.

Het verschil dat bestaat tussen datgene dat in het beleid wordt opgenomen en datgene waarover buiten het beleid gesproken wordt, zal in dit onderzoek verder uiteengezet worden. Dit verschil wordt weergegeven door het toonaangevende discours van een bepaald moment en de discoursen die proberen het heersende discours te beïnvloeden, te versterken of te vervangen. Het toonaangevende discours is het discours dat naar voren komt in beleidsnota's. Het zou in dit onderzoek ook wel het beleidsdiscours genoemd kunnen worden. Hiernaast komen in allerlei

literatuur verschillende geluiden of kritieken naar voren over het beleidsdiscours. Deze geluiden of kritiek kunnen dit beleidsdiscours beïnvloeden, door het te versterken, tegen te spreken of door het (proberen te) vervangen. Deze geluiden en kritiek vormen de discoursen die meedoen in de strijd om hegemonie.

Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt gekeken of de beleidsarrangementenbenadering goed toegepast kan worden om een schets te geven over hoe en in hoeverre decentralisatie en vermaatschappelijking binnen het natuurbeleid tot uiting komen. In feite kan gesproken worden over de toetsing van de beleidsarrangementenbenadering op de analyse van het natuurbeleid. Hiernaast wordt ook de discourestheorie getoetst door te kijken of deze bruikbaar is om ideeën te achterhalen in discussies zoals deze buiten het beleid plaatsvinden. Hiernaast worden bruikbare analysekaders opgesteld voor decentralisatie en vermaatschappelijking. Hierdoor wordt de kennis van beide aspecten vergroot en wordt het mogelijk deze aspecten ook binnen andere beleidssectoren te onderzoeken.

1.4 Vraagstelling van het onderzoek

Nu de belangrijke begrippen van dit onderzoek al enigszins toegelicht zijn, kan de vraagstelling van dit onderzoek opgemaakt worden. De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

Hoe en in hoeverre is er binnen het natuurbeleid vanaf 1990 sprake van een samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het beleidsdiscours en overige discoursen?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Elk van deze deelvragen zal in een specifiek hoofdstuk behandeld worden.

1. Hoe kunnen de beleidsarrangementenbenadering en de discourestheorie worden toegesneden op de discoursen van de decentralisatie en de vermaatschappelijking in het natuurbeleid?

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek zullen de theorieën en theoretische begrippen uiteengezet worden. Zo worden eerst de begrippen decentralisatie en vermaatschappelijking besproken. Vervolgens komen de beleidsarrangementenbenadering en de discourestheorie aan bod. Wanneer de theoretische begrippen uiteengezet zijn en is besproken hoe deze worden gebruikt in dit onderzoek, wordt duidelijk wat het verschil is tussen het heersende discours en de overige discoursen en hoe deze gehanteerd worden in dit onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologie van dit onderzoek besproken. Hierin wordt onder andere beschreven op welke manier gezocht wordt naar sporen van decentralisatie en vermaatschappelijking in deze beleidsnota's.

2. Wat is het beleidsdiscours op Rijks- en provinciaal niveau?

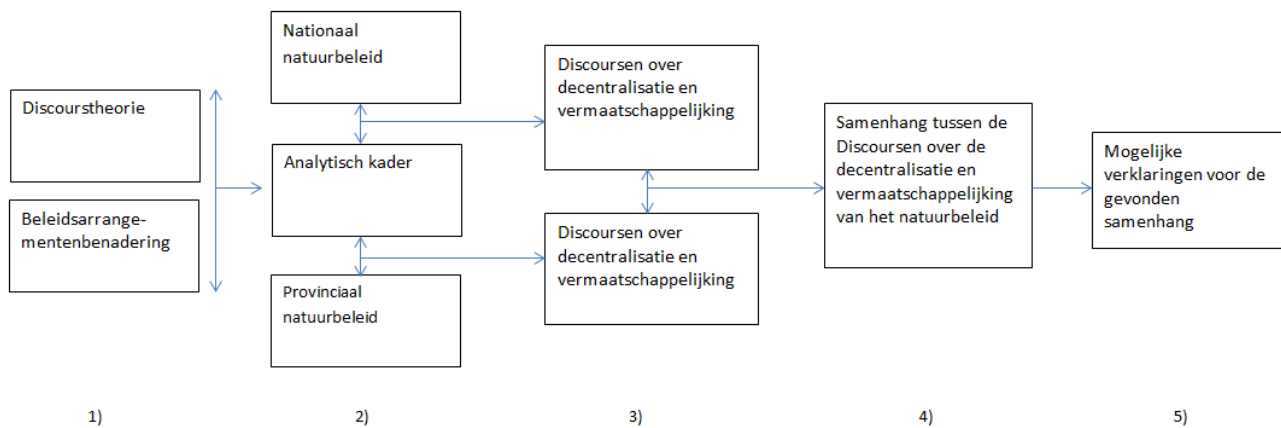
De tweede deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4. Hierin wordt een schets gegeven van de toonaangevende beleidsnota's in het natuurbeleid vanaf 1990 tot nu. De vier dimensies uit de beleidsarrangementenbenadering worden gebruikt om de beleidsnota's op een duidelijke manier te bespreken. Ook wordt bekeken in hoeverre er sprake is van decentralisatie en vermaatschappelijking tot uiting komen in de beleidsnota's. Dit wordt zowel op Rijksniveau gedaan als op provinciaal niveau.

3. Hoe komen de overige discoursen tot uiting op Rijks- en provinciaal niveau?

Nadat het beleidsdiscours duidelijk is op Rijks- en provinciaal niveau, kunnen de overige discoursen achterhaald worden. Ook hierbij wordt gekeken in welke mate decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen. Deze discoursen worden beschreven in hoofdstuk 5.

4. Welke samenhang bestaat er tussen het beleidsdiscours en de overige discoursen op Rijks- en provinciaal niveau?

De vierde deelvraag wordt gesteld om conclusies te kunnen trekken over de mogelijke samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in de discoursen binnen het natuurbeleid. Deze samenhang komt ter sprake in hoofdstuk 6 van dit onderzoek. Deze deelvraag sluit het meest aan bij de hoofdvraag van het onderzoek.



In bovenstaande figuur is het onderzoeksmodel van dit onderzoek weergegeven. Dit model geeft aan welke stappen er genomen worden in het onderzoek en welke data hiervoor bestudeerd moeten worden. Het model moet gelezen worden van links naar rechts. Te zien is dat de eerste stap van het onderzoek het verzamelen en bestuderen van literatuur over de discourstheorie en over de beleidsarrangementenbenadering is. De combinatie van deze twee theorieën vormt een analytisch kader aan de hand waarvan in stap 2 het nationale en provinciaal natuurbeleid geanalyseerd kan worden. Als dit beleid geanalyseerd is, worden de discoursen in zowel het nationaal als in het provinciaal natuurbeleid duidelijk. Deze worden in stap 3 gevormd en geanalyseerd. Vervolgens kan in stap 4 bekeken worden welke samenhang er bestaat tussen de beleidsdiscoursen en de overige discoursen over decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid. In stap 5 wordt bekeken wat de mogelijke verklaringen zijn voor de gevonden samenhang.

Volgens Verschuren en Doorewaard (2010) bestaat er zowel onderscheid in theoriegericht en praktijkgericht onderzoek, als in toetsend en exploratief onderzoek. Dit onderzoek is een praktijkgericht, exploratief onderzoek. Er is sprake van praktijkgericht onderzoek, omdat er onderzoek gedaan wordt naar de samenhang tussen twee empirische begrippen. Hiernaast is er sprake van exploratief onderzoek. Dit komt omdat er een vrij recent onderwerp centraal staat in dit onderzoek waar vooralsnog weinig over geschreven is.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoek is als volgt: in hoofdstuk 2 zullen de verschillende theoretische aspecten die in dit onderzoek centraal staan besproken worden. In het derde hoofdstuk zullen de methodologische keuzes uiteengezet en verantwoord worden. Dit hoofdstuk vormt de brug tussen het theoretisch kader en de empirie. Deze empirie zal besproken worden in hoofdstuk 4 en 5. In hoofdstuk 4 ligt de nadruk op het nationale natuurbeleid, in hoofdstuk 5 op het natuurbeleid van Noord-Brabant en Groningen. In het zesde hoofdstuk zullen conclusies getrokken worden over de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking zoals deze in de discoursen tot uiting komen. Ook zullen in het zesde hoofdstuk aanbevelingen gedaan worden die voortkomen uit dit onderzoek.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theoretische basis van dit onderzoek geschetst. Dit theoretisch kader vormt de bril waarmee later naar de empirie gekeken wordt. In dit hoofdstuk komen verschillende theorieën aan bod. In paragraaf 2.2 zullen eerst de belangrijkste begrippen besproken worden. In dit onderzoek zijn dit decentralisatie en vermaatschappelijking. Omdat in de beleidsanalyse gezocht wordt naar sporen van decentralisatie en vermaatschappelijking door de jaren heen, krijgen deze begrippen ook in dit theoretisch kader een prominente plek.

In paragraaf 2.3 komt de beleidsarrangementenbenadering aan bod. Deze benadering wordt gebruikt om het beleid op een gemakkelijke manier te kunnen analyseren. In deze theorie wordt beleid bekeken aan de hand van vier elementen: de deelnemende actoren, de beschikbare hulpbronnen, de spelregels en de heersende discourses binnen het beleid.

In paragraaf 2.4 wordt de discoursstheorie van Hajer beschreven. Hierin komen verschillende discursieve elementen naar voren die van belang zijn om de ontwikkelingen van het natuurbeleid te kunnen analyseren. Omdat discourses in de beleidsarrangementenbenadering net zo veel aandacht krijgt als de andere drie elementen, wordt deze dimensie in dit onderzoek nog eens extra uitgelicht.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (2.5) worden de belangrijke begrippen uit de verschillende theorieën en beschrijvingen aan elkaar gekoppeld in een conceptueel model. Dit model laat zien hoe de verschillende begrippen met elkaar samenhangen.

2.2 Decentralisatie en vermaatschappelijking

In deze paragraaf zullen de belangrijkste begrippen uit dit onderzoek beschreven worden: decentralisatie en vermaatschappelijking. Deze theoretische begrippen worden beschreven door de literatuur door respectievelijk Gilsing (2009) en Swanenvleugel (2012). Vervolgens zal beschreven worden op welke manier deze begrippen gebruikt worden in dit onderzoek.

2.2.1 Decentralisatie

In de wetenschappelijke literatuur wordt decentralisatie neergezet als een internationale trend. In brede zin gaat het hierbij om de overdracht van macht vanuit de centrale overheid richting de regio. Zodoende wordt decentralisatie vaak gezien als onderdeel van de regionalisering. Op zijn beurt is regionalisering weer een onderdeel van de bredere trend naar multi level governance (Boonstra & Kuindersma, 2012). De nadruk ligt op 'hollowing out' van nationale overheden door verticale processen van regionalisering en internationalisering, en horizontale processen als privatisering en vermaatschappelijking van het beleid door de betrokkenheid van actoren uit de samenleving. Kortom, decentralisatie wordt gezien als het verplaatsen van de verantwoordelijkheid van de staat naar de regio.

Ook al is decentralisatie een wereldwijde trend, dit wil niet zeggen dat dit op alle plaatsen hetzelfde is. In de literatuur worden verschillende vormen van decentralisatie aangehaald. Rondinelli, Nellis en Cheema (1983) hanteren een brede definitie met hierin subvormen als delegatie (uitbesteden van taken, zonder de verantwoordelijkheid over te dragen), deconcentratie (opsplitsing van nationale overheid in regionale eenheden), devolutie (bewust overdragen van taken en middelen van hoge naar lagere overheden) en privatisering (bewust overdragen van taken en middelen aan niet-overheden). Naast dit onderscheid, wordt er ook onderscheid gemaakt tussen upward en downward accountability: opwaartse en neerwaartse verantwoording. Opwaartse verantwoording houdt in dat een provincie verantwoording aflegt aan de nationale overheid. Neerwaartse verantwoording houdt

in dat er verantwoording afgelegd wordt aan de eigen achterban. Waar upward accountability vooral past bij decentralisatie, past downward accountability beter bij deconcentratie en delegatie.

Voorts worden voor decentralisatie verschillende vormen en verklaringen gegeven. Vaak wordt er een onderscheid gemaakt tussen decentralisatie van middelen en decentralisatie van verantwoordelijkheden. In landen met een sterke regionale legitimiteit of identiteit is er een neiging van decentralisatie van veel middelen en weinig verantwoordelijkheden. In landen met een sterke nationale legitimiteit of identiteit is er een neiging tot decentralisatie van verantwoordelijkheden zonder de bijbehorende middelen (Simamora, 2011). De tweede variant lijkt goed bij het decentralisatiebeleid van Nederland te passen. Vanaf 2006 is er in Nederland sprake van een decentralisatietrend. Dit is ook te zien aan de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2006. De algemene gedachte binnen deze wet was *“decentraal wat kan, centraal wat moet.”* Dit houdt in dat de lagere bestuurslagen meerdere taken hebben en dat een hogere bestuurslaag deze taken pas opneemt als is aangetoond dat de uitvoering hiervan op lager niveau niet mogelijk is.

De voordelen van decentralisatie worden vaker benadrukt dan de nadelen ervan. De twee belangrijkste argumenten voor het decentralisatiebeleid zoals dit sinds de jaren '80 in Nederland gevoerd wordt, zijn de democratie enerzijds (decentralisatie versterkt de democratie) en efficiency (door decentralisatie kan beleid beter, sneller en goedkoper worden uitgevoerd) anderzijds. Nadelen van decentralisatie zijn onder andere efficiency (ongelijke decentralisatie van verantwoordelijkheden en middelen), verdelingsvraagstukken (rijke regio's hebben meer te besteden dan arme), institutionele en politieke nadelen (meer en kleinere administratieve eenheden hebben vaak meer kosten) (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2000; Gilsing, 2009).

Binnen de beleidstheorie over decentralisatie wordt de volgende gedachte centraal gesteld:

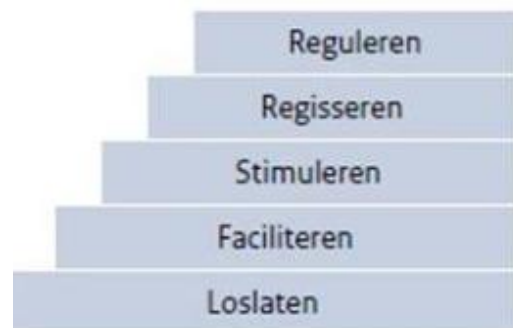
“Beleidsmakers veronderstellen dat door op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden meer taken, bevoegdheden en daaraan gekoppeld, meer beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn te komen tot effectief én doelmatig beleid, waarin bovendien de participatie en betrokkenheid van burgers en hun organisaties bij dat beleid groter zullen zijn dan in het geval van centraal beleid, hetgeen tot de kans op een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten vergroot” (Gilsing, 2009, p. 39).

Van bovenstaande gedachte kan gezegd worden dat dit het heersende discours is over decentralisatie. Het eerste element binnen dit discours is de beleidsvrijheid van decentrale overheden. De veronderstelling hierbij is dat hoe groter de beleidsvrijheid van decentrale overheden is, hoe beter zij in staat zullen zijn om de bestuurlijke doelen te realiseren (Gilsing, 2009). Het volgende element is effectiviteit. Effectiviteit is op te vatten als het bereiken van de gestelde doelen door toedoen van het gevoerde beleid. Er worden drie aspecten onderscheiden die het gevolg zijn van decentralisatie en die bijdragen aan effectief beleid. De eerste hiervan is maatwerk. Dit houdt in dat beleid afgestemd wordt op de aard van het voorliggende geval. Het tweede aspect is integrale beleidsvoering. Dit houdt in dat er sprake is van onderlinge afstemming van beleid uit verschillende sectoren die bijdragen aan een multidimensionaal vraagstuk. Het derde en laatste aspect is slagvaardigheid. Dit houdt in dat decentrale overheden tijdig en adequaat kunnen reageren op veranderingen in de situatie. Het derde element binnen de beleidstheorie is een zorgvuldige afweging van de belangen en prioriteiten. Door beleid op kortere afstand van de burger te brengen, nemen de mogelijkheden voor participatie toe. Door een kleinere afstand van de overheid tot de samenleving is het politieke orgaan gemakkelijker aanspreekbaar, waardoor de invloed van de lokale samenleving op de besluitvorming groter is (Gilsing, 2009).

2.2.2 Vermaatschappelijking

Bij vermaatschappelijking gaat het om de groeiende rol van de samenleving bij het waarborgen van publieke taken. Onder samenleving wordt het geheel van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven verstaan; dit zijn meteen de belangrijkste actoren die bij beleid betrokken worden. Onder publieke taken wordt het volgende verstaan: *“Taken die een groter maatschappelijk belang vertegenwoordigen dan het enkelvoudige, persoonlijke, bedrijfsmatige, sectorale of een andersoortig deelbelang, maar juist niet tot het monopolie behoren van de overheid”* (Swanenvleugel, 2012). Anders gezegd, publieke taken zijn taken die een groot deel van de samenleving aangaan, waarbij de macht niet enkel bij de overheid moet liggen. De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor deze publieke taken op zich genomen, omdat deze worden aangemerkt als publiek belang. Dit houdt in dat het een maatschappelijk belang is waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid overneemt, omdat het anders waarschijnlijk onvoldoende behartigd wordt. Vaak zijn dit voorzieningen om de samenleving goed te laten functioneren of voorzieningen die zonder overheidsbemoeienis niet op de gewenste manier tot stand zullen komen. Uitvoering van een publiek belang leidt vaak tot het ontstaan van collectieve goederen, waarvan niemand van gebruik uitgesloten kan worden.

De verhouding tussen overheid, markt en samenleving kan op verschillende manieren worden ingevuld, om een publiek belang te waarborgen (Swanenvleugel, 2012). De gekozen ordening bepaalt in hoeverre taken uitgevoerd worden door organisaties buiten de overheid. De definitie die de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) voor vermaatschappelijking geeft, is als de overheid publieke taken en de daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Om de mate van vermaatschappelijking te bepalen, wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde overheidsparticipatietrapp (zie figuur 2.1). Aan de hand



Figuur 2.1 De overheidsparticipatietrapp
Bron: Swanenvleugel, 2012, p. 77

van deze trap is te zien welke rol de overheid wil spelen. Kijkend naar figuur 2.1 is er sprake van volledige vermaatschappelijking als de overheid de trede 'loslaten' inneemt (Swanenvleugel, 2012). Hierbij wordt het hele beleidsonderwerp met de daarbij horende taken afgestoten. De andere treden van de trap behoren bij vermaatschappelijking in mindere mate. Loslaten wil niet altijd zeggen dat het gehele publieke belang aan de samenleving overgelaten wordt. Er kan ook sprake zijn van het loslaten van bepaalde fases uit de beleidscyclus (Swanenvleugel, 2012, p. 77). Hierbinnen worden drie dimensies onderscheiden die aan de orde zijn binnen een beleidsveld: ordening, taken en rollen. Bij ordening gaat het over de mate waarin partners betrokken worden bij het waarborgen van het publiek belang. Met taken worden de verschillende stappen in de beleidscyclus (agendavorming, beleidsvoorbereiding, kaderstelling, uitvoering, toezicht en handhaving) bedoeld. Met rollen worden de bijdragen bedoeld die verschillende partners leveren aan de taken. Tenzij het publiek belang wordt afgestoten door de overheid, blijft de eindverantwoordelijkheid bij haar liggen. Maar op het moment dat de volledige verantwoordelijkheid van één stap van de beleidscyclus bij de samenleving komt te liggen, is er sprake van volledige vermaatschappelijking.

Het primaire doel voor vermaatschappelijking lijkt het realiseren van bezuinigingen bij de overheid, door het bewerkstelligen van een overheid met minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders. *“Vanuit de eindverantwoordelijkheid van de overheid gezien, zou het belangrijkste motief voor vermaatschappelijking moeten zijn dat op die wijze het publieke belang goed of beter is geborgd”* (Swanenvleugel, 2012, p. 79). Hierdoor ontstaat de vraag of de vermaatschappelijking van publieke taken kan leiden tot een betere samenleving. Naast het bereiken van bezuinigingen, worden er nog andere motieven voor vermaatschappelijking onderscheiden. Dit zijn onder andere het

mobiliseren van de aanwezige kennis, het aanboren van creativiteit in de samenleving en het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en de legitimiteit (Swanenvleugel, 2012, p. 79).

Swanenvleugel (2012) beantwoordt de vraag of vermaatschappelijking in het fysieke domein kansrijk is, met ja. Hierbij geeft hij de kanttekening dat het vrijwel altijd gaat om samenwerking tussen overheid en samenleving. Hierbij is vooral sprake van regionale initiatieven. Voor het slagen van vermaatschappelijking noemt Swanenvleugel een aantal voorwaarden. De eerste hiervoor is dat bij het overdragen van publieke taken, de samenleving de initiatiefnemer hiervoor moet zijn. Pas dan zal de kracht van de burger ten volle benut kunnen worden. Een tweede voorwaarde voor succesvolle vermaatschappelijking, is dat de overheid een andere rol aan dient te nemen bij het verleggen van de verantwoordelijkheid naar de samenleving. In de praktijk lijkt de overheid hier nog moeite mee te hebben. Een derde voorwaarde heeft te maken met de monitoring van alle taken. De rijksoverheid kan met een goede monitoring bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering van publieke taken.

Vermaatschappelijking van het natuurbeleid wordt hier begrepen als het proces waarin de overheid de samenleving in toenemende mate wil betrekken bij natuur en het natuurbeleid. De overheid wil al langer rekening houden met natuurdefinities en natuurbelangen in de samenleving, en wil daarbij dat diezelfde samenleving meer dan vroeger voor haar eigen natuur zorg draagt (Leroy & Gersie, 2004; Arnouts, Arts, Kamphorst & Van Tatenhove, 2012). Dit proces heeft de laatste paar jaren een sterkere lading gekregen doordat de Rijksoverheid natuurbeleid steeds minder als een verantwoordelijkheid voor zichzelf ziet, en de verantwoordelijkheid nog meer wil verschuiven naar andere overheden, met name provincies, en aan de samenleving wil overlaten. Hiertoe is het van belang dat nieuwe groepen actoren, met name bedrijven, burgers en bewoners van het landelijk gebied, een nieuwe rol oppakken voor de governance van natuur. Tegelijkertijd is dit iets dat al gaande is: er ontstaan veel initiatieven voor natuur en landschap vanuit de samenleving, waarbij de rol van de overheid niet meer vanzelfsprekend is (Arnouts, Kamphorst, & Van Tatenhove, 2012).

2.2.3 Decentralisatie en vermaatschappelijking in dit onderzoek

Wanneer we de theorieën over decentralisatie en vermaatschappelijking naast elkaar leggen, zien we veel overeenkomsten, maar ook verschillen. Zo gaat het bij beide begrippen over de overdracht van taken en verantwoordelijkheden naar nieuwe partijen. Het belangrijkste verschil tussen decentralisatie en vermaatschappelijking, is dat er bij decentralisatie sprake is van het overhevelen van taken naar lagere overheden, waar er bij vermaatschappelijking sprake is van het overhevelen van taken naar maatschappelijke organisaties.

De definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt is dezelfde als die Rondinelli, Nellis en Cheema (1983) geven aan devolutie:

“het bewust overdragen van taken, bevoegdheden en/of financiële middelen van hogere naar lagere overheden”.

Dit wordt in de literatuur ook wel decentralisatie in smalle zin genoemd. In dit onderzoek wordt decentralisatie gezien als een bewuste keuze om taken en verantwoordelijkheden over te dragen van de ene overheidslaag naar de andere. Delegatie en deconcentratie, andere vormen van decentralisatie zoals deze door Rondinelli, Nellis en Cheema worden onderscheiden, komen wel naar voren in dit onderzoek, maar worden als ‘mindere mate’ van decentralisatie gezien.

In dit onderzoek wordt aan vermaatschappelijking dezelfde definitie gegeven die de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) hieraan geeft:

“Vermaatschappelijking is het bewust loslaten van publieke taken door de overheid en deze overlaten aan burgers en maatschappelijke partijen.”

Onderliggende gedachte hierbij is dat de overheid de samenleving zelf meer wil betrekken. Het overlaten van taken aan bedrijven wordt niet als vermaatschappelijking, maar als vermarkting gezien. Dit komt verder niet naar voren in dit onderzoek.

De relatie tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid staat centraal in dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is om de samenhang te beschrijven die bestaat in het natuurbeleid tussen decentralisatie en vermaatschappelijking zoals deze tot uiting komen binnen de beleidsnota's en zoals er over decentralisatie en vermaatschappelijking gedacht en gepraat wordt om het beleid te beïnvloeden. Echter, alleen de beschrijving van deze twee begrippen is niet voldoende om deze begrippen te achterhalen in het natuurbeleid. Om te achterhalen op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking tot uiting komen in de beleidsnota's en de discussies hieromheen, is een kader nodig aan de hand waarvan het beleid beschreven kan worden. In dit onderzoek is gekozen om via de beleidsarrangementenbenadering een onderscheid te maken in vier dimensies in het beleid.

2.3 Beleidsarrangementenbenadering

In dit onderzoek wordt de beleidsarrangementenbenadering gebruikt om het beleid op een analytische manier in te delen in vier dimensies en een omvattende schets te geven door in deze dimensies te kijken hoe decentralisatie en vermaatschappelijking tot uiting komen. Deze paragraaf begint door de theorie uiteen te zetten. Vervolgens wordt beschreven hoe deze theorie gebruikt zal worden in dit onderzoek, welke aspecten er meegenomen worden en welke aspecten buiten beschouwing blijven.

2.3.1 De theorie

Aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering wordt geprobeerd een eventuele verandering binnen een beleidsarrangement te begrijpen aan de hand van de wisselwerking tussen verschillende dimensies binnen dit beleidsarrangement. Liefferink (2006) omschrijft een beleidsarrangement als een tijdelijke stabilisatie van de inhoud en de organisatie van een bepaald beleidsveld. Aan de hand van de vier dimensies binnen een beleidsarrangement, die hieronder beschreven zullen worden, kan een beeld gevormd worden over de veranderingen of stabiliteit binnen dit beleidsarrangement. Het algemene doel van de beleidsarrangementenbenadering is om op een analytische manier verbanden te leggen tussen alledaagse beleidspraktijken en bredere, structurele veranderingen in de maatschappij (Liefferink, 2006). De beleidsarrangementenbenadering bouwt voort op eerdere theorieën. Deze onderliggende theorieën zijn onder andere de beleidsnetwerkenbenadering van Glasbergen (1989), en de advocacy coalition approach van Sabatier en Jenkins-Smith (1993) (Liefferink, 2006). Hierop voortbordurend, worden er vier dimensies onderscheiden binnen de beleidsarrangementenbenadering: actoren en coalities, hulpbronnen en macht, spelregels, en discourses.

Bij de dimensie actoren gaat het om de verschillende partijen die bij een bepaald proces betrokken zijn. Actoren kunnen zowel organisaties en instanties als individuen verstaan worden. Deze actoren kunnen op hun beurt ook weer opgedeeld worden in actoren uit de overheidssector, de marktsector of uit de samenleving. De analyse is erop gericht te achterhalen welke actoren participeren binnen een arrangement. Tussen actoren kunnen coalities ontstaan. Dit zijn over het algemeen stabiele groepen van twee of meer actoren die samenwerken doordat ze verschillende hulpbronnen, discourses of regels delen (Arnouts, 2010). Het kan voorkomen dat alle actoren een enkele coalitie vormen, maar het kan ook zo zijn dat er binnen een enkel beleidsveld meerdere coalities bestaan. Ook is het mogelijk dat er geen enkele coalitie ontstaat.

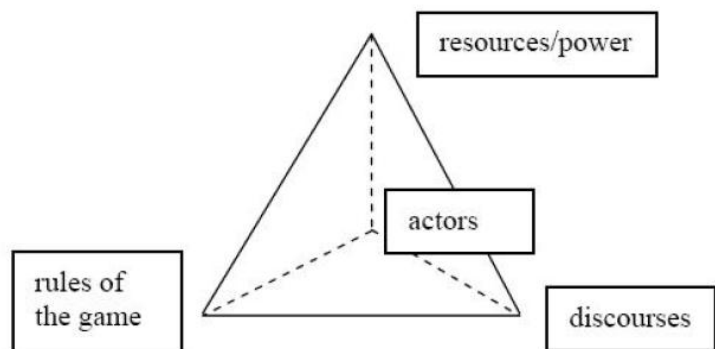
De verdeling van hulpbronnen tussen de betrokken actoren leidt tot verschillen in macht en invloed binnen een beleidsarrangement (Liefferink, 2006). De belangrijkste hulpbronnen waarover een actor kan beschikken, zijn financiële middelen, kennis, vaardigheden, autoriteit en politieke legitimiteit.

Naar mate een actor over meer van deze hulpbronnen beschikt, wordt hij steeds zelfstandiger. Elke actor binnen een arrangement heeft verschillende hulpbronnen tot zijn beschikking. Wanneer een actor ervoor kiest om de hulpbronnen waarover zij beschikt te gebruiken in een beleidsproces, krijgt deze actor macht.

De dimensie spelregels bevat de mogelijkheden en grenzen voor actoren binnen een beleidsveld (de Boer, 2012). Onder deze mogelijkheden en grenzen vallen bijvoorbeeld wetgeving, bedrijfscultuur en omgangsvormen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en informele regels. Formele regels bevatten wetgeving, beleidsplannen etc. Informele regels zijn tradities en gewoonten (Arnouts, Arts, Kamphorst & Van Tatenhove, 2012). Aan de hand van deze formele en informele regels wordt het beleidsarrangement afgebakend.

De dimensie discoursen bevat alle verhaallijnen en visies van de actoren die binnen het beleidsveld actief zijn. Een discours bevat ideeën over zowel de inhoud als de organisatie van een beleidsarrangement. Hiernaast bevat een discours de normen, waarden en probleemdefinities van de betrokken actoren (Liefferink, 2006).

Aan de hand van een tetraëder wordt een grafisch beeld gegeven van een beleidsarrangement en de verschillende dimensies hierbinnen. Deze tetraëder is weergegeven in figuur 2.2. De analyse van een beleidsarrangement is normaal gesproken alleen relevant als alle vier de dimensies met elkaar verbonden worden. Hierdoor kan bekeken worden hoe veranderingen in de ene dimensie leiden tot veranderingen in de andere dimensies (Liefferink, 2006).



Figuur 2.2. De tetraëder van de beleidsarrangementenbenadering.
Bron: Liefferink, 2006

2.3.2 De beleidsarrangementenbenadering in dit onderzoek

Hierboven is duidelijk gemaakt dat een beleidsarrangement bestaat uit discoursen, actoren, hulpbronnen en spelregels. In dit onderzoek zal door de bril van de beleidsarrangementenbenadering gekeken worden naar het natuurbeleid om te beschrijven hoe de vier dimensies ingevuld zijn, maar hoe de verhoudingen tussen deze dimensies zijn wordt niet onderzocht. Met andere woorden: de vier dimensies worden gebruikt om het natuurbeleid te beschrijven door te kijken in hoeverre decentralisatie en vermaatschappelijking in de toonaangevende discoursen naar voren komen en in hoeverre decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in de discoursen die het toonaangevende discours willen beïnvloeden. Hierbij blijven de onderlinge relaties tussen deze dimensies buiten beschouwing, omdat het voor dit onderzoek niet van belang is hoe een verandering in de ene dimensie gevolgen heeft voor de andere. Het gaat alleen om de beschrijving van de vier dimensies en de mate waarin decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in elk van deze dimensies.

Echter, met alleen de beleidsarrangementenbenadering kan niet beschreven worden waardoor het natuurbeleid veranderd is. Door middel van de beleidsarrangementenbenadering is duidelijk geworden welke elementen in een beleidsarrangement onderscheiden worden. Deze vier dimensies tonen het toonaangevende discours van het beleid. Om te kijken hoe en waardoor het beleid veranderd is in de loop der jaren, wordt de discoursentheorie gebruikt. Aan de hand van deze theorie, kan bekeken worden hoe het beleid van buitenaf aan invloed onderhevig is (geweest) en in hoeverre het beleid is aangepast aan deze geluiden.

2.4 Discourstheorie

In deze paragraaf komt de discourstheorie van Hajer aan bod. In het eerste deel van deze paragraaf zal de theorie besproken worden. In het tweede deel zal beschreven worden op welke manier deze theorie in dit onderzoek gebruikt zal worden, welke elementen wel en welke elementen niet meegenomen zullen worden.

2.4.1 De theorie

“Een discours is een samenspel van ideeën, concepten en categorisaties aan de hand waarvan betekenis gegeven wordt aan sociale en fysieke fenomenen” (Hajer & Versteeg, 2005). Een discours, of vertoog, is de gestructureerde werkelijkheid van een bepaalde groep op een bepaald niveau; het is de 'mode of talking' van dat moment. Discoursen worden geproduceerd en gereproduceerd door bepaalde praktijken. Volgens Hajer (1995) onderscheidt een discours zich van een beleidstheorie, waarbij van een samenhang van praktijken wordt uitgegaan, onafhankelijk van de context. Echter, in dit onderzoek wordt een beleidstheorie gezien als discours. Immers, de beleidstheorie beschrijft de algemene, heersende gedachten over een bepaalde theorie. Deze gedachten zijn zodanig ingebed dat deze veranderen in de definitie van een theorie. In paragraaf 2.2.1 is de beleidstheorie van decentralisatie uiteengezet. Daar is ook al aangegeven dat deze theorie gezien kan worden als het heersende discours wat betreft decentralisatie.

Doordat een beroep gedaan kan worden op discoursen binnen een discussie, kunnen deze discoursen geïnstitutionaliseerd raken. Hajer formuleert de dwingende kracht van het discours in termen van geloofwaardigheid. Een bepaald discours zorgt er voor dat de geloofwaardigheid van de spreker, de kans dat zijn bijdrage op een bepaald terrein serieus genomen wordt, afhankelijk is van de vraag of hij refereert aan de 'juiste' ideeën, concepten of categorieën (Tennekes, 2005). Menselijke interactie wordt geleid door dat wat men 'discursieve praktijken' noemt. Actoren kunnen alleen betekenis geven aan de wereld om hen heen, door middel van de beschikbare discoursen:

“persons are constituted by discursive practices and they conceptualize human interactions as an exchange of arguments, of contradictory suggestions of how one is to make sense of reality” (Hajer, 1995).

Hajer geeft hiermee aan dat mensen gevormd worden door deze discursieve praktijken en dat zij menselijke interacties gebruiken om een eigen realiteit te maken. Zodoende kunnen actoren zelfs andere actoren hun eigen probleemdefinitie opleggen. Hierbij wordt door Tennekes (2005) verschil gemaakt door enerzijds de mogelijkheid van een actor om de ander te laten doen wat hij wil, en anderzijds de ander te laten denken zoals hij wil. Deze macht wordt niet alleen uitgeoefend door middel van dwang, maar ook door middel van het discours zelf. Maar tegelijkertijd is het discours de inzet van een machtsstrijd: de strijd om discursieve dominantie. Elke discussie, en vaak ook elk beleidsproces, kan opgevat worden als een strijd om discursieve hegemonie, waarin geprobeerd wordt een eigen frame dominant te laten worden. De aanwezigheid van een discours laat zien dat een discussie gestructureerd is. Naar mate er minder frames aanwezig zijn binnen een discussie, hoe meer een discussie gestructureerd is. In het extreme geval is een discussie zodanig gestructureerd, dat er maar één enkel frame aanwezig is, waarnaar alle deelnemers refereren. In dat geval is er sprake van een 'hegemoniaal' discours. Hoewel het niet vaak voorkomt dat er slechts een enkel frame aanwezig is in een discussie, is er bij aanwezigheid van meerdere frames toch vaak een frame aan te wijzen dat dominant is ten opzichte van de andere. Op het moment dat dit zich voordoet, wordt dit frame omgezet in beleidsuitvoering. Later in dit onderzoek worden verschillende discoursen (toonaangevend of niet) besproken en zal duidelijk worden op welke manier en in hoeverre een toonaangevend discours aan invloed van andere discoursen onderhevig is geweest.

De definitie die Hajer geeft aan een discours:

"A discourse is defined as a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities" (Hajer, 1995, p. 44).

In deze definitie staan alle elementen die hierboven genoemd zijn; ten eerste het feit dat een discours bestaat uit een samenspel tussen ideeën, concepten en categorieën, ten tweede dat een discours verandert in een set van discursieve praktijken en ten derde dat aan de hand van deze discursieve praktijken betekenis gegeven wordt aan bepaalde fenomenen. Duidelijk is dat het bij een discours gaat over een verzameling ideeën.

Het begrip discours wordt niet meer verbonden aan bepaalde woorden, zoals in de sociolinguïstische opvatting van het begrip het geval is. Hoe kunnen ideeën afgeleid worden uit woorden? In dat geval is het aan de discoursanalist om de ideeën achter de woorden te vinden en aan te tonen dat het steeds dezelfde ideeën zijn, dus dat er een structuur in de ideeën zit (Tennekes, 2005). Tennekes (2005) onderscheidt binnen een discours verschillende termen, die ook door Hajer (1995) gebruikt worden. Dit zijn storylines en beleidsvocabulaire. Vooral het begrip storylines is in dit onderzoek van groot belang. Met de storylines worden korte aanduidingen bedoeld die een heel argument, of zelfs een geheel van verschillende argumenten bijeenhoudt. Dit houdt in dat een bepaalde storyline slechts genoemd hoeft te worden om het geheel van argumenten, verhalen en gedachtes op te roepen. Het verschil tussen een storyline en beleidsvocabulaire, is dat er bij beleidsvocabulaire specifieker op een bepaald onderdeel wordt ingegaan. Zo kan binnen discussies de achteruitgang van de biodiversiteit genoemd worden, om het soortenbeleid te legitimeren. De storyline, zoals Hajer die interpreteert:

"A storyline is a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena (Hajer, 1995, p. 56).

Een storyline kan dus verschillende argumenten met elkaar verbinden, die voorheen afzonderlijk bekeken werden. Zo kan een storyline zorgen voor een beleidsdoorbraak, omdat er door een storyline een nieuwe situatie lijkt te ontstaan (Tennekes, 2005). Een storyline duidt een bepaalde argumentatie aan en hoeft deze niet opnieuw te bewijzen. Een actor hoeft de storyline alleen maar aan te stippen om bij de andere actoren een heel nieuw complex van argumenten op te roepen (Tennekes, 2005). Een ander gevolg van de storyline, is dat die verschillende groepen met elkaar in overeenstemming kan brengen. Wanneer meerdere actoren eenzelfde set van storylines aanhangen, wordt er gesproken van een discourscoalitie.

"The argumentative holds that in the struggle for discursive hegemony, coalitions are formed among actors (that might perceive their position and interest according to widely different discourses) that, for various reasons are attracted to a specific set of storylines. Discourse-coalitions are defined as the ensemble of a set of storylines, the actors who utter these storylines and the practices in which this discursive strategy is based" (Hajer, 1995, p. 65).

Uit bovenstaande beschrijving van Hajer, blijkt dat deze discourscoalities ontstaan om een bepaald discours dominant te maken, omdat elk van de deelnemende partijen hier hun eigen belangen bij hebben. Een discourscoalitie omvat dus drie aspecten: 1) een set van storylines, 2) de actoren die deze storylines aanhangen en 3) de verschillende discursieve praktijken waarop de discourscoalitie is gebaseerd. Binnen deze discourscoalitie kunnen de storylines gezien worden als 'het discursieve cement' dat een coalitie bij elkaar houdt (Hajer, 1995). De storylines worden dus gevormd door de overtuigingen, belangen en opvattingen van verschillende actoren. Wanneer meerdere actoren eenzelfde storyline aanhangen (de reden hiervoor is niet van belang), kunnen discourscoalities ontstaan.

Om te kunnen onderzoeken waarom er op een bepaalde manier naar een probleem gekeken wordt, is de discoursanalyse een bruikbare methode. De discoursanalyse geeft antwoord op de vraag waarom een bepaalde perceptie van bijvoorbeeld een milieuprobleem de beleidsagenda domineert, terwijl andere percepties min of meer buiten de politieke aandacht vallen. Discoursanalyse is gebaseerd op het ontdekken van de rol van taal in beleid en laat zien dat actoren storylines en afkortingen gebruiken met de gedachte dat de ander hen begrijpt. Hiernaast laat discoursanalyse zien dat actoren proberen macht uit te oefenen, door een bepaald frame of discours op te leggen binnen een discussie. Uiteindelijk wordt geprobeerd inzicht te krijgen in waarom bepaalde definities wel geïnstitutionaliseerd worden en andere niet, en waarom bepaald beleid wel van de grond komt en ander niet. Het verhaal over een bepaald onderwerp dat op een zeker moment de meeste aandacht krijgt is vaak het heersende discours van die tijd en het beleid betreffende dat onderwerp zal gemaakt worden aan de hand van dit discours. Wanneer het verhaal verandert, zal ook het beleid moeten veranderen. De discoursanalyse probeert het beleid te analyseren aan de hand van discourses op dat moment. Met de discoursanalyse wordt een verklaring gezocht voor bepaalde politieke gebeurtenissen en veranderingen. Het is een handvat om de wisselwerking tussen interactief beleid en democratische verhoudingen te begrijpen (Van der Arend, 2007). Discourscoalities veranderen in de tijd, zoals bepaalde onderwerpen het ene moment belangrijk zijn en andere onderwerpen het andere moment.

2.4.2 De discours Theorie in dit onderzoek

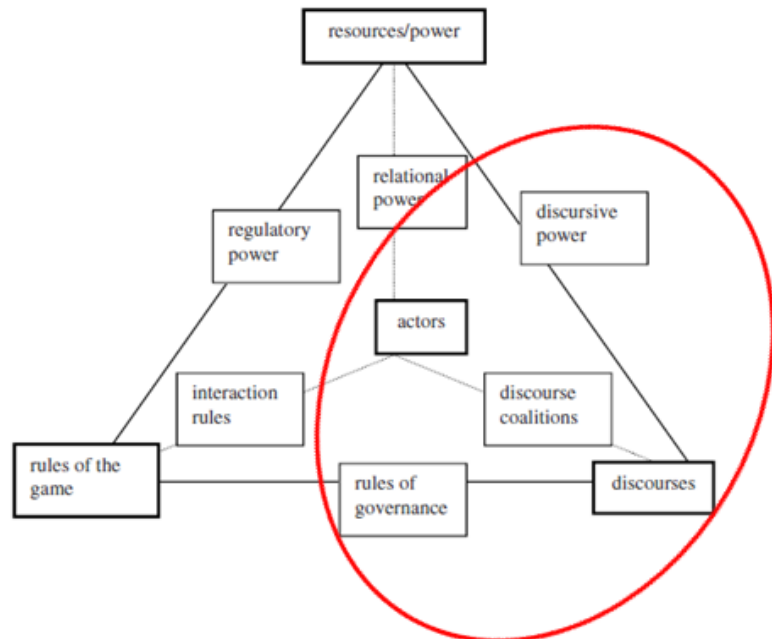
Zoals gezegd, zal in dit onderzoek de discoursdefinitie van Hajer gehanteerd worden:

“A discourse is defined as a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities” (Hajer, 1995, p. 44).

Net zoals bij de beleidsarrangementenbenadering, zullen niet alle onderdelen uit de discours Theorie meegenomen worden in dit onderzoek. Zoals hierboven gezegd, is de discours Theorie een bruikbare methode om te achterhalen hoe er over een bepaald probleem gedacht wordt. Op deze manier kan onderzocht worden hoe er gepraat en gediscussieerd wordt over het beleid van dat moment en over waarop het huidige beleid gericht zou moeten zijn. Zo wordt duidelijk hoe decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in het toonaangevende discours en hoe deze naar voren komen in de overige discourses.

De combinatie tussen de beleidsarrangementenbenadering en de discours Theorie wordt duidelijk gemaakt door Liefverink (2006). Liefverink stelt een tetraëder op waarin er koppelingen gemaakt worden tussen de verschillende dimensies. Deze tetraëder is te zien in figuur 2.3. Vanuit de discoursdimensie gezien, ontstaan er combinaties met de overige drie dimensies: discursieve macht, discourscoalities en regels van het bestuur. Anders gezegd: door vanuit de discoursdimensie te kijken naar de overige dimensies uit de beleidsarrangementenbenadering, ontstaat een beeld over de discursieve opvattingen en gedachten over de actoren, hulpbronnen en spelregels in een beleidsarrangement. Een combinatie van deze drie elementen vormt een discours.

Nu zowel decentralisatie en vermaatschappelijking uiteengezet zijn, als de theorieën die noodzakelijk zijn om te kijken hoe decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in het natuurbeleid, kan beschreven worden op welke manier deze theorieën worden toegepast in dit onderzoek. Zoals gezegd, wordt er onderzocht op welke manier het natuurbeleid vanaf 1990 (de 0-meting) is veranderd tot het hedendaagse natuurbeleid. Door middel van de beleidsarrangementenbenadering



Figuur 2.3 De tetraëder van Liefferink (2006) met hierin de elementen waardoor een beleidsdiscours wordt gevormd.

kan het beleid beschreven worden aan de hand van de vier dimensies. Door middel van de discourttheorie wordt duidelijk gemaakt wat de toonaangevende discourses in het natuurbeleid zijn geweest en welke discourses mee hebben gedaan om de strijd om hegemonie en zodoende het natuurbeleid hebben geprobeerd te veranderen.

2.5 Discourses in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt het natuurbeleid bekeken vanaf 1990, toen het Natuurbeleidsplan van kracht werd. Dit wordt gezien als de 0-meting. Door de analyse van de vier beleidsdimensies van het NBP, wordt duidelijk wat het heersende discours in deze periode is geweest. Het is duidelijk dat dit natuurbeleid aan verandering onderhevig is geweest, omdat het beleid anno 2013 heel anders is dan het beleid van 1990. Dit houdt in dat er in de loop der jaren discourses geweest zijn, die hebben geprobeerd het heersende discours te vervangen.

Het heersende discours komt steeds naar voren in de beleidsnota's. In de beleidsnota die op dat moment van kracht is, wordt beschreven welke actoren welke verantwoordelijkheden hebben, aan welke wetten en regels zij zich moeten houden, welke hulpbronnen er ter beschikking worden gesteld en wat de algemene visie van het beleid is.

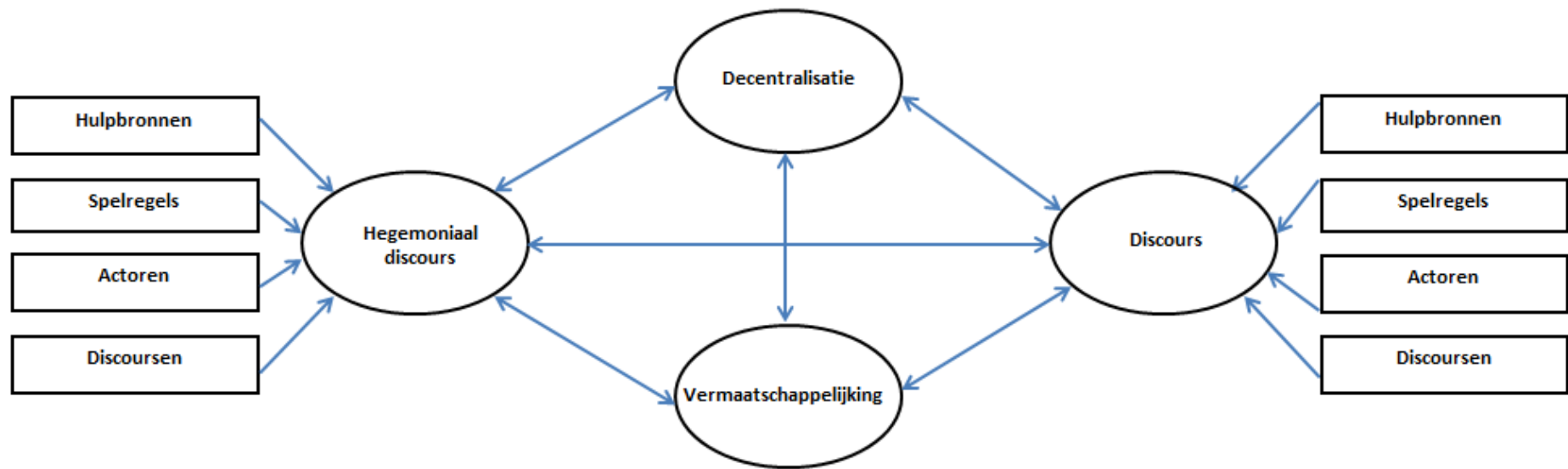
De discourses die meedoen om de strijd om discursieve hegemonie, komen naar voren door middel van visies en koersdocumenten van partijen die buiten de overheid functioneren. Deze partijen hebben kritiek op het heersende discours en komen zelf met ideeën en concepten over hoe het beleid eigenlijk gevoerd zou moeten worden. De discourses die deze partijen aanhangen oefenen invloed uit op het heersende discours binnen het huidige beleid om te realiseren dat hun discours het heersende wordt. Naast visies en koersdocumenten, worden ook adviezen aan de regering of beleidsonderzoeken bekeken.

In dit onderzoek wordt bekeken welke discourses invloed uitgeoefend hebben op het heersende discours. Als eerste zullen de beleidsnota's beschreven worden om een beeld te geven van de verschillende discourses die hegemoniaal zijn geweest. Dit zal zowel gedaan worden voor het Nederlandse natuurbeleid, als voor het natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant en provincie Groningen. Vervolgens zullen de discourses beschreven worden die het heersende discours wilden beïnvloeden of vervangen. Zoals gezegd komen deze discourses vooral naar voren door te kijken

naar de kritiek die maatschappelijke organisaties hebben op het gevoerde natuurbeleid. Vanzelfsprekend wordt vooral gelet op sporen van decentralisatie en vermaatschappelijking die binnen deze discoursen naar voren komen. De mate waarin decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in discoursen, wordt beschreven aan de hand van een 5-puntsschaal, waarbij de beoordeling loopt van -- tot ++. Omdat de heersende discoursen uit opeenvolgende periodes in het beleid naast elkaar gelegd kunnen worden, ontstaat een duidelijk beeld van de ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking.

Wanneer de heersende discoursen en de beïnvloedende discoursen zijn beschreven, kan gekeken worden in hoeverre de discoursen invloed hebben gehad op de heersende discoursen. Vervolgens kan ook gekeken worden welke samenhang er bestaat tussen decentralisatie en vermaatschappelijking.

Op de volgende pagina is het conceptueel model van dit onderzoek te zien. Hierin zijn de belangrijkste begrippen en elementen en de relatie tussen deze elementen opgenomen. Te zien is dat decentralisatie, vermaatschappelijking, hegemoniaal discours en discours de centrale begrippen zijn. Zij staan ook alle met elkaar in verbinding. Een hegemoniaal discours beïnvloedt een discours doordat er kritiek ontstaat op de huidige manier van werken. Een discours beïnvloedt op zijn tijd een hegemoniaal discours, wanneer het geluid hiervan groot genoeg wordt. Zodoende heeft een discours, hegemoniaal of niet, ook invloed op de mate van decentralisatie of vermaatschappelijking. Hiernaast is te zien dat een discours bestaat uit de vier dimensies uit de beleidsarrangementenbenadering.



Figuur 2.4 *Het conceptueel model*

HOOFDSTUK 3

METHODOLOGIE

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk fungeert als brug tussen de theorie en de empirie. De keuzes die op methodologisch gebied gemaakt zijn voor de uitvoering van dit onderzoek zullen hier besproken en verantwoord worden.

Voordat besproken zal worden op welke manier de antwoorden op deze vragen gegeven kunnen worden, zal eerst een typering van dit onderzoek gegeven in paragraaf 3.2. Vervolgens komt in paragraaf 3.3 de onderzoeksstrategie aan bod. In deze paragraaf zal een korte beschrijving gegeven worden van de gehanteerde strategie, maar ook de casusselectie zal verantwoord worden. In paragraaf 3.4 wordt het conceptueel model uit hoofdstuk 2 geoperationaliseerd. Dit houdt in dat de belangrijke begrippen meetbaar gemaakt worden en worden omgezet in een vragenlijst. In paragraaf 3.5 zal besproken worden welke data nodig zijn om de verschillende deelvragen te beantwoorden, en op welke manier deze data verzameld kunnen worden. Tot slot wordt in paragraaf 3.6 besproken op welke manier de verzamelde data geanalyseerd zullen worden.

3.2 Karakterisering van het onderzoek

3.2.1 Typering van het onderzoek

Elk onderzoek beoogt kennis, inzichten en/of informatie op te leveren waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van een probleem. In het boek 'Het ontwerpen van een onderzoek' (2007), maken Verschuren en Doorewaard een onderscheid in twee soorten onderzoek: de eerste is een theoriegericht onderzoek, waarbij het gaat om het oplossen van een bepaald probleem in de theorievorming, de tweede is praktijkgericht, waarbij een bijdrage geleverd wordt aan de oplossing van een bepaald beleidsprobleem. Dit onderzoek is te typeren als een praktijkgericht onderzoek, omdat de samenhang tussen empirische begrippen onderzocht zal worden. Dit onderzoek is gericht op het achterhalen van de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid. Deze samenhang wordt onderzocht door een analyse van de beleidsdiscoursen en de discoursen die deze heersende discoursen trachten te beïnvloeden. Zoals in de inleiding van dit onderzoek ook al aangegeven is, hoopt dit onderzoek bij te dragen aan het evaluatieonderzoek door Alterra. Hierdoor kan gezegd worden dat dit een praktijkgericht, exploratief onderzoek is dat een bijdrage levert aan het evaluatieonderzoek van Alterra.

3.2.2 Onderzoeksstrategie

Verschuren en Doorewaard (2007) geven aan dat de keuze van de onderzoeksaanpak, oftewel de onderzoeksstrategie, één van de meest belangrijke beslissingen is binnen het onderzoek. Onder onderzoeksstrategie verstaan zij het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd wordt (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 159). Bij deze beslissingen wordt vooral gedoeld op de beslissingen die genomen moeten worden wat betreft het verzamelen van relevant materiaal, het verwerken van dit materiaal en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Over het algemeen kan er onderscheid gemaakt worden tussen vijf soorten onderzoeksstrategieën:

1. Survey.
2. Experiment.
3. Casestudy.

4. Gefundeerde theoriebenadering (grounded theory)
5. Bureauonderzoek.

In dit onderzoek is sprake van een combinatie van twee strategieën, de casestudy en het bureauonderzoek. De casestudy, de belangrijkste van de twee strategieën, is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of meerdere tijdruimtelijk, begrensde objecten of processen. Met de casestudy kan op een gedetailleerde manier de variaties tussen meerdere objecten beschreven worden. Hiernaast is enigszins sprake van bureauonderzoek, omdat een groot deel van het relevante materiaal verzameld is aan de hand van reeds bestaande literatuur. Bij bureauonderzoek maakt de onderzoeker gebruik van materiaal dat al door anderen geproduceerd is. Hiermee komt de onderzoeker via reflectie van dit materiaal tot nieuwe inzichten. Bij al bestaand materiaal kan gedacht worden aan nota's, archieven en databanken, vaktijdschriften, theoretische literatuur, enzovoort. De casestudy is de belangrijkste strategie, omdat er gefocust wordt op de decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland. Zowel het Rijksbeleid wordt bestudeerd, als het natuurbeleid in twee provincies. Wanneer je kijkt naar de onderscheidingen die gemaakt worden in de verschillende manieren van onderzoek, kan gesteld worden dat er in het geval van dit onderzoek sprake is van een exploratieve, meervoudige casestudy.

3.2.3 De casestudy

Zoals vermeld, is de casestudy een onderzoek waarbij geprobeerd wordt om een diepgaand en integraal inzicht te verkrijgen in één enkele of meerdere tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Wanneer een vraagstelling gericht is op het verkrijgen van inzicht over waarom of hoe iets is gekomen zoals het is, is de casestudy een bruikbare methode. Hiernaast is het een bruikbare methode wanneer de onderzoeker geen of weinig invloed heeft op de onderzoekssituatie. Een casestudy wordt veelal toegepast om een bepaald verschijnsel in de diepte te exploreren. Het wordt vaak toegepast wanneer zich er een nieuw verschijnsel voordoet of wanneer een verschijnsel moeilijk toegankelijk is voor onderzoekers. Een andere situatie waarin casestudies een veel geziene onderzoeksstrategie is, is die waarin een verschijnsel zo goed en uitgebreid mogelijk gedocumenteerd moet worden. Een laatste situatie waarin de casestudy een bruikbare strategie is, is wanneer er een verschijnsel verklaard dient te worden (Vennix, 2009). In eerste instantie is er binnen dit onderzoek sprake van een casestudy waarbij een bepaald verschijnsel (decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid) in de diepte geëxploreerd wordt. Hiernaast zullen er ook mogelijke verklaringen gegeven worden voor de gevonden samenhang.

De casestudy lijkt ook voor dit onderzoek de te hanteren onderzoeksstrategie. Er is sprake van onderzoek over een bepaalde periode, namelijk die van 1990 tot nu. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende manieren van dataverzameling (zie paragraaf 3.5). Het doel van dit onderzoek is om de mogelijke samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid te beschrijven. Hiervoor wordt een beschrijving gegeven van alle ontwikkelingen in dit natuurbeleid die bekeken worden door de focus te leggen op sporen van decentralisatie en vermaatschappelijking.

Een keuze die bij de casestudy gemaakt moet worden, is hoeveel cases er bestudeerd worden. Het detailniveau van het onderzoek is afhankelijk van het aantal cases dat bestudeerd wordt. Hoe meer cases er bestudeerd worden, hoe lager het detailniveau zal zijn. Maar meerdere cases zorgen voor de generaliseerbaarheid van de uitspraken. Een lager detailniveau leidt ook tot een verhoogde betrouwbaarheid en interne validiteit. Echter, eventuele uitspraken hebben een lage mate van generaliseerbaarheid. In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy met twee cases.

3.2.4 Selectie van de cases

In het onderzoek van Alterra worden vier cases bestudeerd. Wegens de beschikbare tijd voor dit onderzoek is er in dit onderzoek gekozen voor twee provincies. In het Alterra-onderzoek worden de volgende vier provincies bestudeerd: Groningen, Overijssel, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Voor dit onderzoek zijn twee provincies uit de vier provincies gekozen die Alterra bestudeerd. Om een keuze te maken uit deze provincies zijn er verschillende mogelijkheden. Zo kan er een keuze gemaakt worden op maximale of minimale variantie tussen de provincies. Dit betreft de mate waarin de twee provincies van elkaar verschillen. Er zal dus een keuze gemaakt moeten worden tussen twee provincies die zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn, of twee provincies die de minste overeenkomsten vertonen. De selectievariabelen waarop de provincies met elkaar vergeleken zijn, zijn de volgende:

- Culturele en fysieke kenmerken. Zo kunnen verschillen in cultuur of in fysieke omstandigheden ook verschillen in implementatie van het natuurbeleid veroorzaken.
- Vermogen van de provincie. Een provincie met een hoog eigen vermogen heeft meer kansen om eigen initiatieven te nemen in vergelijking met provincies met een laag eigen vermogen. Met vermogen wordt het gehele vermogen bedoeld, niet alleen de portefeuille voor natuur.
- Mate van verstedelijking. In provincies die sterk verstedelijkt zijn worden andere waarden gegeven aan natuurbeleving dan in provincies waarin de mate van verstedelijking laag is.
- Omvang EHS. De omvang van de EHS in een provincie zegt iets over het belang van natuur in die provincie. De omvang van de EHS wordt absoluut door te kijken hoe groot de provincie is en hoe groot de EHS is in hectare.
- Belang Natura 2000. Natura 2000 kan de beleidsmogelijkheden van provincies beperken. Dit wordt gemeten aan de hand van het aantal Natura 2000 gebieden in een provincie (Boonstra & Kuindersma, 2012).

Omdat we inzicht willen krijgen in verschillende omstandigheden, wordt gekozen voor de provincies die op het gebied van deze variabelen het verst uit elkaar liggen, dus voor provincies met een maximale variantie. Op deze manier wordt geprobeerd een beeld te creëren over de relatie tussen decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid om zodoende een algemene uitspraak te kunnen doen. Uit vergelijking van de bovenstaande variabelen, is een keuze gemaakt uit de selectie van vier provincies. De vergelijking hiervan wordt weergegeven in tabel 3.1.

Als men op basis van de meetbare variabelen een keuze maakt met een zo groot mogelijke variantie tussen de provincies, komen de provincies Noord-Brabant en Groningen naar voren. Noord-Brabant is relatief rijk, gemiddeld verstedelijkt, heeft veel EHS en veel Natura 2000 gebieden. Groningen hiernaast, is gemiddeld vermogend, weinig verstedelijkt, heeft weinig EHS en ook weinig Natura 2000.

Variabelen	Score provincies (van hoog naar laag)			
Vermogen (in miljoenen)	Noord-Brabant (3234)	Overijssel (1920)	Groningen (817)	Zuid-Holland (373)
Verstedelijking (in aantal inw/ha)	Zuid-Holland (12.64)	Noord-Brabant (5.01)	Overijssel (3.42)	Groningen (2.50)
Omvang EHS (in % EHS)	Noord-Brabant (24%)	Overijssel (17%)	Zuid-Holland (13%)	Groningen (9%)
Natura 2000 (in aantal gebieden)	Overijssel (25)	Zuid-Holland (23)	Noord-Brabant (22)	Groningen (7)

Tabel 3.1 Scorekaart. De provincies worden beoordeeld op basis van de genoemde variabelen.
Bron: Boonstra & Kuindersma, 2012; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013

3.3 Operationalisatie van het conceptueel model

Wanneer gekeken wordt naar het beleidsdiscours en de overige discoursen, moet bekeken worden in welke mate er sprake is van decentralisatie en vermaatschappelijking in deze discoursen. Omdat een discours in dit onderzoek opgedeeld wordt in de vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering, zal voor elke dimensie gekeken worden in hoeverre decentralisatie en vermaatschappelijking hierin tot uiting komen. Wanneer decentralisatie of vermaatschappelijking in elke dimensie van het discours naar voren komt, is de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking van het gehele discours hoog. Wanneer beide begrippen niet naar voren komen, is er geen sprake van decentralisatie en vermaatschappelijking het discours. Maar ook het omgekeerde kan het geval zijn, wanneer er sprake is van centralisatie of verstatelijking. Is dit het geval, dan is de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in het discours laag. In deze paragraaf zal voor elke dimensie beschreven worden wanneer er sprake is van decentralisatie of vermaatschappelijking.

3.3.1 Maten van decentralisatie en vermaatschappelijking

Door aan te geven wat de mate van decentralisatie of vermaatschappelijking in het beleid is, worden hierin gradaties aangebracht. Zo kan bijvoorbeeld geconcludeerd worden dat de mate van vermaatschappelijking in de ene nota heel hoog is, terwijl in een andere nota weer een zeer zwakke mate van vermaatschappelijking naar voren kan komen. Er is gekozen om een 5-puntsschaal te hanteren om de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in een discours aan te geven. Deze schaal loopt van --, waarbij de mate van centralisatie of verstatelijking hoog is, tot ++, waarbij er een hoge mate van decentralisatie en vermaatschappelijking bestaat.

3.3.2 Operationalisatie van de dimensie actoren

Nu zal voor elke dimensie aangegeven worden wanneer er sprake is van decentralisatie en vermaatschappelijking.

Decentralisatie in de dimensie actoren

Zoals inmiddels duidelijk is, is er sprake van decentralisatie wanneer de hogere overheidslagen een stapje terug doen. Zo kan decentralisatie in de actorendimensie achterhaald worden door te kijken of de overheid haar taken neerlegt bij lagere overheden. De argumenten die hiervoor aangedragen worden zijn voor de dimensie actoren niet van belang. Deze komen naar voren in de discoursdimensie. Het gaat er hier slechts om dat het takenpakket overgedragen wordt van een hoge overheid (bijvoorbeeld het Rijk) naar een lagere overheid (bijvoorbeeld de provincies of gemeenten). De mate van decentralisatie wordt bepaald door de mate van machtsoverdracht. De Rijksoverheid kan een taak decentraliseren, maar toch een behoorlijke vinger in de pap houden. Wanneer de Rijksoverheid de macht bij zichzelf houdt, is er geen sprake van decentralisatie. Wanneer een lagere overheid de volledige zeggenschap krijgt over een bepaalde taak, is er sprake van volledige decentralisatie. Wanneer een lagere overheid al een taak had, maar een hogere overheid deze taak (weer) naar zich toe trekt, is er sprake van centralisatie.

Vermaatschappelijking in de dimensie actoren

Het verschil tussen de waarneming van decentralisatie en vermaatschappelijking in de actorendimensie is niet groot. Het verschil, zoals al vaker is gebleken in dit onderzoek, is niet dat de taken overdragen worden aan een lagere overheid, maar aan een enkele of meerdere maatschappelijke organisaties. Zoals ook bij decentralisatie, staan de redenen voor deze overdracht in deze dimensie buiten beschouwing. Wanneer de macht binnen de overheid blijft, is er geen sprake van vermaatschappelijking. Wanneer de overheid een taak in de handen van legt van maatschappelijke organisaties is er sprake van vermaatschappelijking. Liggen er taken in handen van maatschappelijke organisaties, maar neemt de overheid deze weer terug, dan is er sprake van verstatelijking.

3.3.3 Operationalisatie van de dimensie hulpbronnen

Om te kijken hoe decentralisatie en vermaatschappelijking te achterhalen zijn in de hulpbronnendimensie, wordt eerst kort genoemd wat onder hulpbronnen verstaan wordt. Hoewel ook kennis en expertise onder hulpbronnen geschaard kunnen worden (Van den Heuvel, 2012), wordt er in dit onderzoek vooral gekeken naar financiële middelen. Kennis en expertise spelen een minder belangrijke rol (hoewel deze wel bij kunnen dragen aan redenen voor decentralisatie/vermaatschappelijking). Van den Heuvel schaaft bevoegdheden ook onder hulpbronnen, maar deze worden in dit onderzoek beschreven in de spelregeldimensie.

Decentralisatie in de dimensie hulpbronnen

In deze dimensie komt decentralisatie naar voren wanneer een hogere overheidslaag financieel bijdraagt aan de uitvoering van taken door lagere overheden. Dit houdt in dat er geld van de ene naar de andere overheidspartij gaat. Decentralisatie is te achterhalen door te kijken of de Rijksoverheid met eigen financiële middelen bijdraagt aan de uitvoering van een bepaalde taak door een lagere overheid. Veelal zal dit gebeuren door bij te dragen aan een fonds. Wanneer dit gebeurt, is de mate van decentralisatie hoog. De mate van decentralisatie van hulpbronnen wordt mede bepaald in de dimensie spelregels. Dit zal in de volgende subparagraaf uitgelegd worden. Binnen deze dimensie is geen sprake van decentralisatie wanneer de Rijksoverheid financieel niet bijdraagt aan de uitvoering van een taak door een lagere overheid. Wanneer beide overheden bijdragen aan de uitvoering van een taak waarvan de verantwoordelijkheid bij de lagere overheid ligt, is er sprake van decentralisatie. Wanneer een hogere overheidspartij de volledige financiering op zich neemt van een taak die uitgevoerd wordt door een lagere overheid, is er sprake van centralisering.

Vermaatschappelijking in de dimensie hulpbronnen

Er is sprake van vermaatschappelijking binnen de hulpbronnendimensie, wanneer maatschappelijke partijen hun eigen hulpbronnen ter beschikking stellen. Een kanttekening hierbij is dat als het op vrijwillige basis gebeurt, er een hogere mate van vermaatschappelijking is. Hierbij wordt genoemd dat het op vrijwillige basis moet gebeuren, omdat inzet van hulpbronnen gedwongen kan worden in de spelregeldimensie. Hoe dwingender de overheid optreedt, hoe minder ‘vermaatschappelijkt’ het beleid is. Ook wanneer de overheid hulpbronnen beschikbaar stelt voor taken die uitgevoerd worden door maatschappelijke organisaties is er sprake van vermaatschappelijking. De vrijheid van deze maatschappelijke organisaties kan beperkt of verruimd worden in samenspel met de dimensie spelregels. Er is sprake van vermaatschappelijking wanneer maatschappelijke organisaties vrijwillig financieel bijdragen aan de uitvoering van een overheidstaak. Wanneer zij hier niet aan bijdragen, is er geen sprake van vermaatschappelijking. Binnen de dimensie hulpbronnen is er sprake van verstatelijking, wanneer overheidspartijen de financiering van een taak (weer) op zich nemen, waar voorheen sprake was van medefinanciering door maatschappelijke organisaties.

3.3.4 Operationalisatie van de dimensie spelregels

Onder spelregels wordt de wet- en regelgeving in het beleid verstaan. Om te kijken naar de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in de spelregeldimensie, wordt gekeken naar hoeverre deze wetten of regels andere partijen verplichten tot deelname (in welke vorm dan ook) aan het beleidsproces.

Decentralisatie in de dimensie spelregels

In de spelregeldimensie is sprake van decentralisatie, wanneer door middel van wetten en regels bepaald wordt dat een lagere overheid uitvoering dient te geven aan de taken die voorheen door een hogere overheid uitgevoerd werden. Er dient dus sprake te zijn van de directe overdracht van taken en bevoegdheden naar een lagere overheid door middel van wetten en regels. De mate van decentralisatie wordt ook beïnvloed doordat de wetten en regels kunnen bepalen hoe lagere overheden het beschikbare geld in moeten zetten. Wanneer er geen wetten of regels bestaan die een rol toespelen aan lagere overheden, is er geen sprake van decentralisatie. Wanneer er wetten

opgesteld zijn die lagere overheden verplichten een bij te dragen aan de uitvoering van een bepaalde taak, op welke manier dan ook, is er sprake van decentralisatie. Wanneer er wetten of regels van kracht worden waardoor een taak (terug) komt bij een hogere overheid dan voorheen, is er sprake van centralisatie.

Vermaatschappelijking in de dimensie spelregels

Er is sprake van vermaatschappelijking in het beleid wanneer wettelijk is vastgesteld dat maatschappelijke organisaties een rol spelen in het beleidsproces. Deze rol kan variëren van een bijdrage in hulpmiddelen of een bijdrage in de uitvoering van het beleid. Er is sprake van vermaatschappelijking in de dimensie spelregels, wanneer maatschappelijke organisaties een rol spelen in een of meerdere stappen van de beleidscyclus. Hiertegenover staat de situatie waarin maatschappelijke organisaties in geen enkele stap van de beleidscyclus betrokken worden. Dan is er geen sprake van vermaatschappelijking. Wanneer er eerst wel maatschappelijke organisaties betrokken werden, maar deze door wet- of regelgeving uitgesloten worden van deelname aan een of meerdere stappen in de beleidscyclus, is er sprake van verstatelijking.

3.3.5 Operationalisatie van de dimensie discoursen

De dimensie discoursen bevat alle verhaallijnen en visies van de actoren die binnen het beleidsveld actief zijn. Een discours bevat ideeën over zowel de inhoud als de organisatie van een beleidsarrangement. Hiernaast bevat een discours de normen, waarden en probleemdefinities van de betrokken actoren. Het laat dus zien hoe er naar een bepaald onderwerp gekeken wordt. Om hierin terug te vinden hoe decentralisatie en vermaatschappelijking tot uiting komen, is een moeilijke opgave, omdat er binnen een discours ideeën verwerkt zijn over elk van de beleidsdimensies.

Decentralisatie in de dimensie discoursen

Wanneer je laat zien hoe decentralisatie tot uiting komt, zal blijken dat decentralisatie in de discoursdimensie deels samenhangt met de manier waarop decentralisatie naar voren komt in de actorendimensie. Omdat een discours een breed en abstract begrip is, kan dit niet afzonderlijk besproken worden. In de dimensie actoren is al genoemd dat daar de argumenten voor decentralisatie buiten schot gelaten worden, deze argumenten komen in de discoursdimensie wel aan bod. Decentralisatie binnen de discoursdimensie komt naar voren doordat de algemene gedachte heerst dat lagere overheidspartijen de taak beter tot uitvoering kunnen brengen dan hogere overheidspartijen. Wanneer de gedachte bestaat dat lagere overheden een taak beter uit zouden kunnen voeren dan een hogere overheidspartij, is er sprake van decentralisatie. Wanneer deze gedachte niet bestaat, of de gedachte bestaat dat lagere overheidspartijen de taak niet beter uit kunnen voeren, is er geen sprake van decentralisatie. Wanneer de gedachte bestaat dat een taak (weer) verantwoordelijkheid moet worden van een hogere overheidspartij, is er sprake van centralisatie.

Vermaatschappelijking in de dimensie discoursen

Binnen de discoursdimensie is sprake van vermaatschappelijking, wanneer de gedachte ontstaat dat partijen uit de maatschappij meer invloed zouden moeten hebben in het beleidsproces. Dit zou kunnen zijn dat partijen meer betrokken moeten worden, of zelfs meer macht hebben in dit beleidsproces. Hiernaast is ook sprake van vermaatschappelijking, wanneer de gedachte onder maatschappelijke partijen ontstaat dat zij een bepaalde taak beter tot uitvoering kunnen brengen dan welke overheidspartij dan ook. Hiernaast is vermaatschappelijking in de dimensie discoursen merkbaar wanneer er een breder natuurbegrip gehanteerd wordt. Leroy en Gersie (2006) spraken al over de verbreding van de natuur. Hierdoor verbreedt het natuurbegrip, waardoor ook de wensen van de mensen meegenomen worden. Wanneer de gedachte binnen de overheid heerst dat maatschappelijke organisaties geen rol horen spelen binnen het beleid, is geen sprake van vermaatschappelijking. Ook wanneer maatschappelijke organisaties niet willen, of niet spreken over bijdrage aan het beleid, is er geen sprake van vermaatschappelijking. Anderzijds, wanneer

maatschappelijke organisaties wél een rol willen en mogen spelen in het beleid, is er sprake van vermaatschappelijking (+). Wanneer maatschappelijke partijen zich terug willen trekken, of overheidspartijen willen dat maatschappelijke partijen uit de besluitvorming stappen, is er sprake van verstatelijking.

3.3.6 Beleidsdiscoursen en overige discoursen: van operationalisatie naar vragenlijst

Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen het heersende discours (beleidsdiscours) en de discoursen die dit heersende discours willen beïnvloeden, wordt doorgetrokken in de vragenlijst die wordt gehanteerd bij interviews. Deze vragenlijst is te zien als een interviewgide. Bij de vragen die betrekking hebben op het beleidsdiscours wordt steeds specifiek gevraagd naar veranderingen of ontwikkelingen binnen het beleid. Bij de vragen over de overige discoursen wordt specifiek gevraagd naar ontwikkelingen die buiten het beleid merkbaar zijn, zoals in discussies en debatten. De vragenlijst is opgenomen in de bijlagen van deze thesis.

Interviewgide

De vragenlijst is op te splitsen in twee delen: vragen over het beleidsdiscours en vragen over de overige discoursen over het natuurbeleid. Beide aspecten komen bij elk onderwerp naar voren. De vragen worden per onderwerp aangegeven met een 'A' (beleidsdiscours) of een 'B' (discoursen over het natuurbeleid). Er komen 5 onderwerpen aan bod in de interviewgide: Algemeen, Dimensies beleidsarrangementenbenadering, Decentralisatie, Vermaatschappelijking en Decentralisatie en vermaatschappelijking: relatie, evaluatie en toekomst. Deze interviewgide en de lijst van respondenten is opgenomen in bijlage I.

In het eerste deel worden algemene, brede vragen gesteld. Aan de hand van de vragen in dit deel kan een snelle schets worden opgesteld van de belangrijkste ontwikkelingen die in het natuurbeleid en in de discussies hieromheen plaatsgevonden hebben. Op deze manier wordt gezorgd voor een snel overzicht van de belangrijke beleidsstukken en de belangrijke literatuur. Zo wordt er voor het beleidsdiscours gevraagd wat de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid zijn geweest vanaf 1990 tot nu (A1.1) en welke beleidsdocumenten typerend zijn voor deze ontwikkelingen (A1.2). Voor de overige discoursen wordt er gevraagd naar de ontwikkelingen in de discussies over het natuurbeleid van 1990 tot nu (B1.1) en in welke literatuur deze ontwikkelingen naar voren komen (B1.2).

In het tweede deel van de vragenlijst wordt gefocust op de vier beleidsdimensies. Op deze manier wordt duidelijk hoe de verschillende dimensies in de belangrijke beleidsstukken en literatuur naar voren komen en wat hierin de belangrijke ontwikkelingen zijn geweest. Om het beleidsdiscours te achterhalen wordt gevraagd naar de manier waarop de visie op natuur veranderd is vanaf 1990 (A2.1), welke ontwikkelingen er plaats hebben gevonden wat betreft de deelnemende actoren (A2.2), wat betreft de wet- en regelgeving (A2.3) en wat betreft de hulpbronnen (A2.4) in het natuurbeleid. Voor de overige discoursen wordt dezelfde indeling aangehouden, alleen wordt er gevraagd naar ontwikkelingen in de discussies en debatten die buiten het beleid plaatsgevonden hebben. Er wordt gevraagd naar de ontwikkeling van de visie (B2.1), deelnemende actoren (B2.2), de wet- en regelgeving (B2.3) en de hulpbronnen (B2.4).

In het eerste gedeelte van het interview heeft de geïnterviewde zijn/haar geheugen weer kunnen oprispen wat betreft de ontwikkelingen van het natuurbeleid. In dit deel van het onderzoek wordt hij/zij uitgedaagd specifiek na te denken over decentralisatie (deel 3) en vermaatschappelijking (deel 4). In deel 3 en 4 wordt gevraagd naar de ontwikkelingen binnen het natuurbeleid op het gebied van decentralisatie en vermaatschappelijking (A3 en A4) en de ontwikkelingen van de discussies over wel of niet gewenste decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid (B3 en B4).

In deel 5 van de vragenlijst wordt gevraagd naar de samenhang tussen de decentralisatie en vermaatschappelijking. Er wordt vooruitgekeken naar wat er wellicht in de conclusie van dit

onderzoek gesteld wordt. In dit deel is geen onderscheid meer te maken tussen vragen over de verschillende discourses. Als eerste wordt er direct gevraagd naar de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking, zoals de geïnterviewde deze ervaren heeft (5.1). Hierna wordt naar de persoonlijke mening van de geïnterviewde gevraagd, door te kijken of de decentralisatie en/of vermaatschappelijking gezien kan worden als verbetering of aantasting van het natuurbeleid (5.2). De laatste vraag van dit onderzoek gaat in op de (verwachte) toekomst van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid (5.3).

3.4 Uitvoering van het onderzoek

3.4.1 Dataverzameling

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, moeten verschillende soorten informatie verzameld worden. Verschuren en Doorewaard (2007) maken onderscheid tussen personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur. Deze verschillende vormen van bronnen zijn ook in dit onderzoek gebruikt. Bij elk van de onderzoeksvragen is een andere combinatie van data gebruikt. De onderzoeksvragen zijn in twee categorieën te onderscheiden, namelijk de theoretische en de empirische deelvragen. Dit onderscheid is terug te zien aan de verschillende soorten data die gebruikt zijn bij de beantwoording hiervan. Zo is er voor de theoretische deelvragen vooral in de relevante literatuur gedoken. Deelvraag 1 is beantwoord door de literatuur in te duiken. Zo is er een werkbaar kader opgesteld voor de gebruikte theorieën en voor de begrippen decentralisatie en vermaatschappelijking. Voor deelvraag 2 en 3 zijn literatuurstudie en bureauonderzoek de belangrijkste manieren van dataverzameling, maar hiernaast zijn ook interviews gehouden om de belangrijkste discourses te achterhalen. Om deelvraag 4 te beantwoorden is gekeken naar de samenhang die bestaat tussen de beleidsdiscourses en de overige discourses over het natuurbeleid.

De belangrijkste documenten die zijn bestudeerd zijn nota's, kamerbrieven, visies, adviezen en artikelen. Hiernaast zijn ook artikelen uit vakliteratuur en opiniestukken een bron van data geweest. De personen die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek, zijn personen uit zowel de overheidssector als personen uit maatschappelijke organisaties. Deze personen zijn betrokken of betrokken geweest bij het natuurbeleid in Nederland, Groningen of Noord-Brabant. Wat betreft de media, is gebruik gemaakt van de discussies in nieuwsbladen en vaktijdschriften, deelname aan symposia en deelname aan masterclasses en workshops. Door verzameling van deze data wordt in de rest van dit onderzoek het natuurbeleid geschetst, geanalyseerd en vervolgens worden er conclusies getrokken om de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden.

3.4.2 Data-analyse

Om het beleidsdiscours en de discourses over het natuurbeleid te reconstrueren, moeten de verzamelde data geanalyseerd worden. Voor het beleidsdiscours, waarbij het slechts gaat om hoe decentralisatie en vermaatschappelijking in de beleidsdimensies tot uiting komen in de beleidsnota's, wordt dit gedaan door te kijken hoe er gesproken wordt over de vier dimensies in deze nota's. Voor de overige discourses is dit wat ingewikkelder, omdat er veel verschillende actoren zijn die allen andere gedachten hebben over de manier waarop het beleid gevoerd zou moeten worden. Hierdoor zullen er meer stukken geanalyseerd worden, om tot een algemene gedachte over de vier dimensies te komen. Zo worden er voor deze discourses opiniestukken, debatten, visies van maatschappelijke organisaties, adviezen aan overheidspartijen, maar ook beleidsnota's geanalyseerd. De beleidsnota's zijn ook bij deze discourses van belang, omdat in een nieuwe nota geldt ter verbetering van het oude beleid. Op deze manier is te achterhalen welke kritiekpunten er bestonden tijdens het voorgaande beleid. Deze kritiekpunten komen naar voren in de verschillende discourses over het natuurbeleid.

Wanneer de discourses gereconstrueerd zijn, moeten deze op hun beurt ook weer geanalyseerd worden om te achterhalen op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking tot uiting komen in deze discourses. Dit zal voor elke dimensie in de (beleids)discourses afzonderlijk bekeken

worden. Zo zal dus bij de variabele 'actoren' gekeken worden in hoeverre er sprake is van decentralisatie of vermaatschappelijking. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan voor de andere variabelen. Voor elke variabele zal een afweging gemaakt worden, waarbij beoordeeld wordt of uit de algemene gedachte blijkt dat er sprake is van decentralisatie, of juist het omgekeerde (centralisatie). Ook wordt er een afweging gemaakt over de mate van (gewenste) vermaatschappelijking, of juist het omgekeerde hiervan. Zo wordt voor elke dimensie gekeken of er sprake is van decentralisatie of centralisatie, vermaatschappelijking of verstatelijking. Vervolgens wordt aan het discours een score gehangen die varieert van -- tot ++, waarbij er bij de score -- sprake is van centralisatie of verstatelijking in elke dimensie, bij ++ is er sprake van decentralisatie of vermaatschappelijking in elke dimensie. Aan de hand van deze scores kunnen de verschillende discourses voor elke periode vergeleken worden om te onderzoeken of er samenhang bestaat en welk karakter deze samenhang heeft.

3.5 Geldigheid en betrouwbaarheid

Om goed onderbouwde uitspraken en aanbevelingen te doen, is het van belang dat een onderzoek geldig en betrouwbaar is. De geldigheid van een onderzoek wordt in de literatuur validiteit genoemd. Validiteit kijkt naar of er daadwerkelijk gemeten wordt wat de onderzoeker wil meten. Wanneer dit het geval is, is een onderzoek valide, of geldig. Vennix (2009) onderscheidt verschillende vormen van validiteit, waarvan inhoudsvaliditeit de belangrijkste is. Deze heeft betrekking op de vraag of het uiteindelijke meetinstrument een goede afspiegeling geeft van het te meten begrip. Om de inhoudsvaliditeit zo hoog mogelijk te maken, dient men er voor te zorgen dat de operationalisatie van het begrip zo nauw mogelijk geschiedt (Vennix, 2009, p. 184). Om aantasting van de validiteit van dit onderzoek te voorkomen, is uitvoerig aandacht besteed aan de operationalisatie van de belangrijke begrippen en meetinstrumenten in dit onderzoek.

Betrouwbaarheid heeft betrekking op beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten. Een studie is betrouwbaar te noemen wanneer bij het volgen van dezelfde stappen door een latere onderzoeker, ook dezelfde uitkomst volgt (Vennix, 2009). De betrouwbaarheid van deze studie is gewaarborgd door: helder te zijn over de werkwijze, het controleerbaar te werk gaan door interviews op te nemen en te transcriberen en door gebruik te maken van systematische codering. Echter, wanneer meer tijd beschikbaar is voor het onderzoek, kunnen de discourses uitgebreider beschreven worden, waardoor sterkere en meer betrouwbare conclusies getrokken kunnen worden over de samenhang. Ook wanneer er meerdere provincies bekeken worden kan de samenhang anders uitvallen dan het geval is in dit onderzoek.

HOOFDSTUK 4

DISCOURSEN IN HET NATIONALE NATUURBELEID

4.1 Inleiding

In de afgelopen decennia zijn een aantal trends te zien die tot op vandaag nog zichtbaar zijn in het natuurbeleid. Het jaartal 1990 is als beginpunt gekozen omdat dit jaartal gezien kan worden als omslagpunt in het Nederlandse natuurbeleid. In dit hoofdstuk wordt het nationale natuurbeleid besproken. Hierbij komen zowel de discourses aan bod die in de periode van 1990 tot aan vandaag toonaangevend zijn geweest, als de discourses die van invloed zijn geweest op dit toonaangevende discours. Het toonaangevende discours binnen het natuurbeleid wordt besproken aan de hand van de belangrijkste beleidsnota's uit deze periode in het natuurbeleid. De discourses die deze toonaangevende discourses beïnvloeden, worden weergegeven door de discussies en debatten over de visie op natuur, de actoren die deelnemen aan het natuurbeleid, de beschikbare hulpbronnen en de wet- en regelgeving. Veelal komen deze tot stand door documenten, visies en kritieken op het natuurbeleid van maatschappelijke organisaties. Door de beschrijving van de discourses binnen het nationale natuurbeleid, ontstaat er een beeld over deze discourses, hoe het toonaangevende discours in de loop der jaren aan invloed onderhevig is geweest, en hoe decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid tot uiting zijn gekomen.

Het doel van dit hoofdstuk is om een beeld te schetsen van de ontwikkelingen in het natuurbeleid, de ontwikkeling van de discourses in het natuurbeleid, in het bijzonder de ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid. De verschillende stukken worden aan de hand van de vier beleidsdimensies besproken, om vervolgens te beschrijven op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking binnen de nationale discourses naar voren komen.

In paragraaf 4.2 komen de verschillende discourses in het nationale natuurbeleid aan bod, zowel de toonaangevende discourses als de discourses die hierop van invloed zijn. Dit gebeurt in chronologische volgorde. Zo worden de ontwikkelingen vanaf 1990 tot heden gaandeweg duidelijk. Ook de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking binnen deze discourses wordt in deze paragraaf duidelijk.

Omdat een chronologische volgorde gehanteerd wordt, worden toonaangevende discourses en de beïnvloedende discourses door elkaar gebruikt. In paragraaf 4.3 worden het toonaangevend discours en de beïnvloedende discourses van elkaar gescheiden. Door middel van een tabel wordt in deze paragraaf duidelijk gemaakt hoe de ontwikkeling van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking eruit ziet.

4.2 De ontwikkeling van de discourses in het Nederlandse natuurbeleid

Aan de hand van de literatuurstudie die vooraf ging aan de beschrijving van het natuurbeleid, zijn een aantal beleidsnota's naar voren gekomen die van belang zijn geweest in de ontwikkeling van het natuurbeleid. Aan de hand van deze beleidsnota's zijn de discourses te beschrijven die in de verschillende periodes toonaangevend zijn geweest. Deze nota's vormen in dit hoofdstuk dus de leidraad waarlangs het natuurbeleid beschreven wordt. Tussen de bespreking van deze nota's door, wordt ook de literatuur besproken die de beïnvloedende discourses beschreven worden. Zoals gezegd worden de toonaangevende discourses en de beïnvloedende discourses in paragraaf 4.3 op een overzichtelijke manier uiteengezet.

De nota's die in deze paragraaf aan bod komen zijn:

- Natuurbeleidsplan (1990);
- Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000);
- Nota Ruimte (2004);
- Natuurakkoord (2011);
- Natuurtop (2013).

4.2.1 Discoursen en natuurbeelden in het Nederlandse natuurbeleid

Voordat het Nederlandse natuurbeleid beschreven wordt, wordt er kort gekeken naar verschillende natuurperspectieven. De Visser (2009) heeft onderzoek gedaan naar welke natuurperspectieven er in de periode van 1975 tot 2009 dominant zijn geweest binnen het Nederlandse natuurbeleid. Deze natuurperspectieven kunnen vergeleken worden met wat in deze thesis discoursen worden genoemd. Er zijn drie belangrijke natuurperspectieven die De Visser onderscheidt:

1. Het klassieke natuurperspectief. Hierbij is sprake van bescherming, instandhouding en herstel van natuurlijke en landschappelijke waarden die gebonden zijn aan oude cultuurlandschappen. Hierbinnen spelen menselijke activiteiten een belangrijke rol. Binnen dit perspectief mag de natuur zijn eigen gang gaan binnen door de mens gestelde kaders. Natuur zonder menselijk ingrijpen wordt gezien als een onbeschaafde en gevaarlijke wildernis.
2. Het wildernisperspectief. Een perspectief waarbij vooral gekeken wordt naar systeemecologie. Het is gericht op behoud van de natuurlijke processen, waarin de rol van de mens niet belangrijk is en er waardering is voor het functioneren van de natuurlijke processen. De natuur wordt gezien als spontaan en uitdagend, waarbij het nut dat de natuur voor de mens heeft niet van belang is. Wanneer de mens een rol speelt, is er geen sprake meer van natuur maar van cultuur.
3. Het functionele natuurperspectief. In dit perspectief wordt natuur gezien ten behoeve van de mens. Er is sprake van een optimale benutting van de ruimte door de dynamiek in het gebruik hiervan. Dit leidt tot maximale functionaliteit van het gebruik van de natuur in harmonie met menselijke activiteiten. De natuur wordt gezien als gebruikswaarde, maar wanneer de schade groter is dan de baten, wordt van ingrijpen afgezien (De Visser, 2009).

In het NBP van 1990 komt het wildernisperspectief sterk naar voren en dit lijkt in de periode tot 2000 aan dominantie te winnen. Zoals al eerder gezegd, wordt het NBP als omslagpunt gezien naar een offensiever natuurbeleid. Dit is ook terug te zien in de perspectieven. In de periode voorafgaand aan het NBP heeft het wildernisperspectief aan dominantie gewonnen, waarin veel aandacht was voor natuurontwikkeling en 'wilde' natuur. Voorafgaand aan het wildernisperspectief, was het klassieke perspectief dominant, gericht op de bescherming en instandhouding van de natuur zoals deze al bestond. Het wildernisperspectief blijft dominant tot eind jaren '90, toen het functionele perspectief aan dominantie won. Er ontstaat meer aandacht voor datgene dat de maatschappij zoekt in de natuur. Later zal blijken dat ook de Raad voor het Landelijk Gebied eind jaren '90 heeft gepleit voor een verbreding van de natuurdoelen naar gebruikswaarden van de natuur.

Met ingang van de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, wordt het functionele perspectief als dominant gezien. Hoewel dominant, zijn de overige twee perspectieven ook sterk aanwezig. De Visser schrijft dat de opkomst van het functionele perspectief logisch is, omdat dit perspectief als realistischer wordt gezien doordat er meerdere belangen en meerdere sectoren gekoppeld worden. Daardoor leidt het gemakkelijker tot discourscoalities en draagvlak (De Visser, 2009). Met het oog op de bezuinigingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd, kan gezegd worden dat het functionele perspectief nog steeds het dominante natuurperspectief is. Op deze manier kunnen verschillende doelen met elkaar gecombineerd worden, bijvoorbeeld toerisme en natuur, om beide sectoren een impuls te geven. Hiernaast is het wildernisperspectief nog steeds aanwezig,

doordat de EHS nog steeds, zij het in mindere mate, gerealiseerd wordt. Ook het klassieke perspectief is aanwezig, door de bescherming en instandhouding van reeds gerealiseerde natuurgebieden. Hoewel een van de perspectieven dominant is, zijn de andere perspectieven ook te onderscheiden.

De natuurspectieven zoals De Visser (2009) ze onderscheidt zijn op te vatten als de discursieve dimensie binnen het natuurbeleid. Zij laten zien op welke manier er (in een bepaalde periode) over de natuur en het natuurbeleid gedacht wordt. De overige drie beleidsdimensies blijven door deze natuurspectieven onbeschreven, waardoor niet onderzocht kan worden op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid naar voren komen. In de volgende paragrafen zullen alle vier beleidsdimensies aan bod komen, zodat vervolgens de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking bepaald kan worden.

Naast het onderzoek van De Visser, hebben ook Buijs, Langers, Mattijsen en Salverda (2012) onderzoek gedaan naar verschillende discoursen in het natuurbeleid. De discoursen die zij beschrijven, zijn discoursen over de acceptatie van en de betrokkenheid bij het gevoerde natuurbeleid, vanuit het standpunt van de bevolking. Door beschrijving van deze discoursen ontstaat er een beeld over het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid. Er worden vijf discoursen over het maatschappelijk draagvlak onderscheiden:

1. Het eerste discours wordt *breed draagvlak voor natuurbescherming* genoemd. Volgens dit discours is er een breed maatschappelijk draagvlak aanwezig voor de bescherming van natuur en voor biodiversiteit. Er is een omslag te zien geweest ten tijde van het eerste kabinet Rutte. Oorspronkelijk sloeg het discours een gematigde toon aan, nu spreekt het zich feller uit en verzet het zich tegen het nieuwe beleid (Buijs, Langers, Mattijsen & Salverda, 2012). Het draagvlak dat bestond voorafgaand aan het kabinet Rutte I wordt als argument gebruikt tegen de 'afbraak' van het natuurbeleid. Sinds het aantreden van staatssecretaris Bleker (eind 2010) is er een gebrek aan voldoende natuurbescherming ontstaan. Er wordt te weinig belang gehecht aan de natuur en te veel aan andere belangen, zoals de landbouwsector. De natuur moet beter beschermd worden. Binnen dit discours wordt gesteld dat er enerzijds meer daadkracht van de overheid nodig is, anderzijds wordt er gevraagd om meer lokale betrokkenheid. Dit discours is momenteel een van de dominante discoursen over het draagvlak in natuurbeleid (Buijs, Langers, Mattijsen & Salverda, 2012).
2. Het tweede belangrijke discours is het discours over *de kloof tussen beleid en beleving*. Hier wordt een kloof geschetst tussen het natuurbeleid en de natuurbeleving. Het natuurbeleid sluit niet meer aan bij de Nederlandse natuurbeleving, waardoor het draagvlak voor het natuurbeleid afneemt. Dit discours bestond al voorafgaand aan de opkomst van Bleker, maar heeft hierna wel een duidelijker klankbord gekregen. Voor het natuurbeleid zelf bestaat wel draagvlak, maar het probleem ontstaat bij de lokale implementatie hiervan waarbij te weinig rekening wordt gehouden met de verbondenheid van burgers met het lokale landschap (Buijs, Langers, Mattijsen & Salverda, 2012). Als oorzaak voor de kloof wordt genoemd dat het natuurbeleid te technocratisch is. Deze manier van beheer wordt door gewone burgers niet begrepen. De focus ligt te veel op ecologische aspecten, terwijl er ook aandacht zou moeten zijn voor de esthetische aspecten van de natuur. De betrokkenheid van de burgers bij natuur is hoog, maar ze worden binnen het natuurbeleid te weinig betrokken. De kritiek op het beleid is dat er te veel sprake is van een top-down sturing, waarbij te weinig ruimte gelaten wordt aan lokale initiatieven en zelfbeheer.
3. Het derde discours wordt *Nederland op slot* genoemd. Hierbij wordt gesproken over een gebrek aan draagkracht wat betreft de acceptatie van het natuurbeleid. Binnen dit discours worden verbanden gelegd met de genoemde juridisering van het natuurbeleid. Voor natuurbehoud en natuurbescherming is wel draagvlak aanwezig, maar voor de juridische uitwerking hiervan op lokaal niveau niet. Er is te weinig aandacht voor natuurbeleving. Evenals bij het discours *Kloof tussen beleid en beleving* is er hier een te sterke top-down

sturing, waardoor er weinig ruimte over blijft voor een andere focus dan biodiversiteit en bescherming van habitats. Aanhangers van dit discours waren blij met het optreden van Bleker, omdat deze pleitte voor een versoepeling van het natuurbeleid waardoor meer aspecten de ruimte zouden krijgen.

4. Het vierde discours voor draagvlak is *bestuurlijke onwil*. Overheden en terreinbeheerders richten zich alleen op de Europese regels en biodiversiteit. Draagvlak heeft geen enkele waarde binnen het natuurbeleid. Het natuurbeleid lijkt op een ivoren toren waarin de burger niets te zoeken heeft. De definitie over wat natuur is en hoe hiermee omgegaan moet worden is eenzijdig opgesteld door overheden en terreinbeheerders. Vanuit democratisch oogpunt zou draagvlak belangrijk moeten zijn, maar binnen dit discours wordt het totaal genegeerd. Wat er in de samenleving ook gezegd wordt, de overheid doet toch wat ze wil.
5. Het laatste discours is *biodiversiteit boven draagvlak*. Binnen dit discours staat bescherming van biodiversiteit en natuur centraal. Omdat draagvlak en natuurwaarden hier tegenover elkaar staan, wordt het streven naar draagvlak gezien als bedreiging voor de bescherming van de biodiversiteit. Aanhangers van dit discours wensen dat de invloed van natuurorganisaties groot blijft, zodat andere partijen geen ruimte krijgen om ook een rol te spelen binnen het natuurbeleid. Streven naar draagvlak wordt niet per se gezien als iets slechts, maar als hierdoor de natuurwaarden worden bedreigd, wordt het niet wenselijk geacht. Lokale betrokkenheid van burgers wordt niet gepromoot. Dit discours past bij het beleid zoals dit gevoerd is na invoering van het Natuurbeleidsplan in 1990.

Zoals gezegd zijn dit discourses over het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid. Dit betekent dat bovenstaande discourses de gedachten zijn van maatschappelijke organisaties en individuele burgers over de manier waarop het natuurbeleid gevoerd wordt. Zoals bij de verschillende natuurspectieven, kunnen ook meerdere discourses op een bepaald moment dominant zijn.

4.2.2 Het nationale natuurbeleid tot 1990

Vanaf het begin van de 20^e eeuw is er sprake van overheidsbemoeienis met betrekking tot de natuur. Zo werden de Boswet in 1922, de Natuurschoonwet in 1928 en de Vogelwet in 1938 van kracht. In deze wetten waren de eerste regels over de natuur opgenomen. In dezelfde periode is Staatsbosbeheer een rol gaan spelen in de natuurbescherming. Naast Staatsbosbeheer werden de Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten gezien als de belangrijkste natuurbeheerders. Pas na de oorlog ontstaat er actieve overheidsbemoeienis van de Rijksoverheid. Dit was vooral in de vorm van subsidies voor de aankoop van natuurgebieden door natuurbeschermingsorganisaties. In de jaren '80 ontstonden er sterker wordende milieubewegingen met grote aanhang. Vanaf dit moment wordt biodiversiteit een belangrijk thema binnen het natuurbeleid, en ging de Rijksoverheid zich er actiever mee bezighouden. Er ontstaat een samenwerking tussen wetenschap en beleid, die resulteert in termen zoals habitattypen, natuurdoeltypen en de Ecologische Hoofdstructuur. Eind jaren '70 ontstaat de eerste Europese regelgeving: de Vogelrichtlijn.

4.2.3 Het nationale natuurbeleid vanaf 1990

Zoals al vaker aangegeven, is 1990 een belangrijk omslagpunt geweest in het Nederlandse natuurbeleid. Dit was het jaar waarin het Natuurbeleidsplan (NBP) werd vastgesteld. De kern van dit plan wordt gevormd door het begrip Ecologische hoofdstructuur (vanaf nu: EHS). Kort gezegd houdt de EHS in dat er een samenhangend netwerk van natuurgebieden gecreëerd zal worden. De EHS wordt gezien als een sterk concept omdat het is gebaseerd op de eilandtheorie: de grootte van het natuurgebied, de milieukwaliteit aldaar en de mate van verbondenheid met andere gebieden (Van Dorp, 2012). Met de EHS wordt een oplossing gezocht voor de versnippering van de natuur in Nederland. De introductie van de EHS werd als oplossing gezien voor de achteruitgang van de natuur en de biodiversiteit in Nederland. Het Natuurbeleidsplan van 1990 kan gezien worden als de omslag van een defensief naar een offensief natuurbeleid (Van Arkel, 2012). Het plan was succesvol. Voor het eerst in lange tijd neemt het oppervlak aan natuur weer toe. De EHS lijkt zo succesvol, dat het

concept van ecologische netwerken internationaal overgenomen wordt. Dit zal de Natura 2000 worden. Het NBP is opgesteld omdat de internationale dimensie van het natuurbeleid steeds groter werd, vooral in Europees verband. Voorafgaand aan de opstelling van het NBP van 1990, hebben een aantal adviescolleges en maatschappelijke organisaties gezamenlijk gekeken naar het beleidsvoornemen van de regering. Deze organisaties hebben de kans gekregen om te reageren op het beleidsvoornemen en op grond van deze reacties is het uiteindelijke NBP tot stand gekomen (Tweede Kamer, Natuurbeleidsplan, 1990). Door de mogelijkheid voor deze partijen om te reageren op een beleidsvoornemen is te zien dat er in enige mate overleg heeft plaatsgevonden tussen de Rijksoverheid en maatschappelijke organisaties alvorens het NBP van kracht is geworden.

Het Natuurbeleidsplan

Wat betreft de actoren in het NBP, blijkt dat de Rijksoverheid de grote speler is in het natuurbeleid. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de realisatie van de en inpassing van de nieuwe voorzieningen en het bereiken van de gestelde doelstellingen. Toch probeert het Rijk andere overheden en particulieren te stimuleren. Zo worden provincies aangemoedigd een provinciaal natuurbeleidsplan op te stellen. Deze provincies komen dan in aanmerking voor een eenmalige rijksbijdrage voor de uitwerking van dit plan. Hiernaast wordt geprobeerd het draagvlak in de samenleving te vergroten. Specifiek wordt vermeld dat aandacht besteed moet worden aan hen die vanwege hun beroep betrokken zijn bij het streven natuur en landschapswaarden te behouden. Wat betreft maatschappelijke organisaties op het gebied van natuur- en landschapsbeleid, wordt vermeld dat zij op een structurele basis financiële middelen ontvangen om hun activiteiten uit te kunnen voeren. Hoewel het Natuurbeleidsplan een plan is op nationaal niveau, wordt aangegeven dat zonder de hulp van andere overheden en van maatschappelijke organisaties en particulieren, de gestelde doelen niet bereikt kunnen worden (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990).

Wat betreft de hulpbronnen in het NBP, zijn voor de realisering van de plannen aanvullende financiën nodig voor grondverwerving, beheer, inrichting en subsidiëring. Het grootste deel van deze financiële inspanning wordt gericht op natuur die deel gaat maken van de EHS. Het Rijk is grotendeels verantwoordelijk voor de financiële inspanningen om de gestelde doelen te bereiken. Er wordt gesteld dat 100% van de aankopen gefinancierd wordt door middel van rijks- en provinciale subsidies. De provincies participeren echter alleen wanneer het de Provinciale Landschappen of Natuurmonumenten betreft. Het verwerven van grond geschiedt door de Staat en Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor het beheer hiervan.

De doelstellingen uit het NBP kunnen grotendeels gerealiseerd worden door toepassing van de instrumenten zoals deze hiervoor al bestonden. Het al dan niet slagen van het beleid, is wel mede afhankelijk van de toepassingsmogelijkheden van bestaande wet- en regelgeving van de Minister, waarmee hij provincies, gemeenten en waterschappen kan sturen. Hiermee wordt bedoeld dat de Minister lagere overheden kan wijzen op de handhaving van een aantal wetten en regels, die van betekenis kunnen zijn voor het natuurbeleid. Dit zijn vooral streek- en bestemmingsplannen die betrekking hebben op natuur of landschap. Hiernaast horen provincies een aankoopplan op te stellen. Hierin wordt duidelijk gemaakt welke gebieden in een provincie in aanmerking komen voor verwerving en beheer.

De belangrijkste discursieve gedachte in het NBP is dat de ecologische en landschappelijke verscheidenheid onder druk staat. De biodiversiteit gaat nog steeds achteruit in Nederland. Het belangrijkste motief voor het NBP is dat de ecologische motieven, zowel nationaal als internationaal, aan gewicht gewonnen hebben. In het NBP wordt gezegd dat er met het opstellen van de doelstellingen van het beleid rekening is gehouden met de motieven van verschillende groeperingen in de samenleving. Zo wil de ene groep meer aandacht voor het nut dat de natuur voor de mens moet hebben, de andere meer voor de intrinsieke waarden van de natuur zelf. De hoofddoelstelling

van het NBP is: *“Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden.”* (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990, p. 38). De belevingswaarde van de natuur wordt meegenomen, maar lijkt behoorlijk achtergesteld te worden.

Over decentralisatie en vermaatschappelijking kan kort gezegd worden dat er geen sprake van is in het NBP. Het Rijk is de grootste speler in het beleid en houdt alle verantwoordelijkheid bij zichzelf. Ook zijn de financiële middelen alle afkomstig van het Rijk en zijn de wet- en regelgeving vooral gericht op het sturen van lagere overheden. Deze lagere overheden krijgen geen eigen verantwoordelijkheden toegeschreven. Hoewel er gezegd wordt dat er met de motieven van meerdere groepen in de samenleving rekening gehouden wordt, zijn de ecologische motieven het sterkst aanwezig in het NBP.

Na het Natuurbeleidsplan

Kort na de introductie van dit ruimtelijke beleid (EHS) is in Nederland een proces van decentralisatie van de uitvoering van natuurbeleid ingezet (Buunk, 2002). Naast het feit dat deze decentralisatie plaatsvindt op Nederlands niveau, ontwikkelt ook het natuurbeleid op internationaal niveau zich snel door verschillende richtlijnen en verdragen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat in de Natuurverkenning 2010-2040 (2012) weten dat er sprake is geweest van juridisering van het natuurbeleid. Oorzaak hiervoor waren de procedures die aan de Vogel- en Habitatrichtlijn (respectievelijk uit 1979 en 1992) verbonden waren. Deze twee richtlijnen kunnen gezien worden als de hoekstenen van de Europese wetgeving over de instandhouding van de natuur (Regiegroep Natura 2000, 2012). Het hoofddoel van de Vogelrichtlijn is om alle wilde vogels en hun belangrijkste habitats in de hele EU te beschermen. De maatregelen van de Habitatrichtlijn zijn vergelijkbaar met die van de Vogelrichtlijn, maar hebben betrekking op een groter aantal zeldzame, bedreigde of inheemse soorten. Hiernaast wordt ook bescherming gevraagd voor 230 zeldzame en bijzondere typen habitats. Door de aanwijzing van beschermde gebieden wordt een Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden gecreëerd. Dit wordt de Natura 2000 genoemd. De doelstelling van dit netwerk is het waarborgen van de biodiversiteit in Europa. De implementatie van Natura 2000 werd verankerd in twee verschillende wetten. De verplichtingen die betrekking hadden op de bescherming van soorten werden verankerd in de Flora- en Faunawet. De verplichtingen met betrekking op beschermde gebieden werden verankerd in de Natuurbeschermingswet. Deze wet uit 1998 regelt de bescherming van natuurgebieden die van nationaal en internationaal belang zijn.

Naast juridisering van het natuurbeleid is er ook sprake geweest van een omslag naar effectgericht beleid. De overheid geeft direct geld uit aan de productie van natuur, waar zij voorheen geld uitgaf aan natuurbeheerders. Hierdoor werd het wel noodzakelijk om met een meetinstrument te komen om de kwaliteit van natuur te meten. Dit werden de natuurdoeltypen. Een natuurdoeltype is een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft (Van Arkel, 2012).

In 1998 komt de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) met een advies over de voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid: Natuurbeleid dat verder gaat... In dit advies staat vooral de kwaliteit van natuur centraal en wordt er bekeken naar welke kwaliteiten gestreefd wordt of moet worden gestreefd. De raad heeft bekeken in hoeverre het Natuurbeleidsplan uit 1990 nog past bij de wensen van 1998. In het adviesrapport spreekt de raad vooraf al van vermaatschappelijking van natuur: de natuur is er om van te genieten en om te gebruiken (Raad voor het Landelijk Gebied, 1998). Vaak wordt vergeten dat natuur een waarde op zich is en dat hij er voor de mensen is. Hiernaast heeft de natuur ook een economische waarde. De vraag naar natuur neemt toe, maar dit wordt door het kabinet niet gezien. De opdracht die de RLG aan het kabinet mee wil geven, is om tegemoet te komen aan de toenemende en diverse vraag naar natuur. Het natuurbeleid moet meer in zijn maatschappelijke context geplaatst worden. Om aan te sluiten bij het maatschappelijk debat, moet een bredere betekenis gegeven worden aan de natuur, met als kern beleving en gebruik (Raad

voor het Landelijk Gebied, 1998, p. 11). Bij de uitvoering van het natuurbeleid moet meer ruimte geboden worden aan lokale inbreng en afwegingen. Voor het 'volgende natuurbeleid' stelt de RLG een aantal punten op waar rekening mee gehouden moet worden:

- Bestaande doelen en ambities moeten blijven bestaan, maar er moet een verbreding van het beleid plaatsvinden naar beleavings- en gebruikswaarde.
- Wanneer het natuurbeleid verbreed wordt, zullen meerdere actoren aan tafel zitten met ieder verschillende verwachtingen. Alle deelnemers moeten zich kunnen bepalen tot de daadwerkelijk te bereiken doelen en de lokale mogelijkheden hiervoor.
- Plannen en projecten worden teveel ervaren als 'van bovenaf opgelegd', terwijl alleen de feitelijke doelen bindend zijn. Het mee laten denken van de regio zal zorgen voor betrokkenheid. De kans moet gegeven worden aan alle partners om als partner erkend en betrokken te worden.
- De verantwoordelijkheid hoort bij de overheid te blijven, de rolverdeling in de uitvoering moet wel veranderen. Waar maatschappelijke organisaties al verantwoordelijkheden hadden, zullen deze blijven bestaan.

Aan de hand van deze punten is te zien dat er zowel aandacht gevestigd wordt op de positieve punten van het NBP als op punten die in het volgende natuurbeleid anders zouden moeten. Zo wordt er gepleit voor een verbreding van het natuurbeleid, maar hoort de verantwoordelijkheid wel bij de Rijksoverheid te blijven. De mate van decentralisatie in het advies van de RLG is laag. De mate van vermaatschappelijking is hoog, aangezien er gepleit wordt voor een verbreding van het natuurbeleid en voor het betrekken van maatschappelijke organisaties binnen de beleidsvoering.

Het gevolg van zowel de juridisering als de groter wordende complexiteit van het natuurbeleid, is dat er volgens sommigen een kloof is ontstaan tussen het beleid en de samenleving. Het natuurbeleid wordt niet meer begrepen door de samenleving. De meeste mensen herkennen zich niet meer in de vaktaal die gehanteerd wordt binnen het natuurbeleid. Er ontstaat een kloof tussen het beleid van de overheid en dat wat de samenleving zoekt in natuur. Dit kan opgemerkt worden als de kloof tussen biodiversiteit en natuurbeleving. Deze kloof is ook bij de Rijksoverheid niet onopgemerkt gebleven. Als reactie hierop kwam de nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" in 2000.

Natuur voor mensen, mensen voor natuur

Verantwoordelijkheid voor 'een mooier en groener Nederland' wordt gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel overheden, maatschappelijke organisaties als individuele burgers (Ministerie van Landbouw & Ministerie van Volkshuisvesting, 2000). De betrokkenheid bij natuur vanuit de samenleving neemt toe. Om deze betrokkenheid te versterken, wil de Rijksoverheid de ruimte geven aan andere partijen om zelf invulling te geven aan de uitvoering van het natuurbeleid. Hierbij is het wel van belang dat de 'kaders van bovenaf' in balans moeten zijn met de 'ruimte voor eigen invulling van onderop' (Ministerie van Landbouw & Ministerie van Volkshuisvesting, 2000). Voor het betrekken van maatschappelijke organisaties is echter wel een duidelijke rolverdeling nodig. Niet alleen de Rijksoverheid speelt een belangrijke rol, ook provincies en gemeenten dragen actief bij aan de uitvoering van het natuurbeleid. Een belangrijke taak voor de gemeenten is het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij het lokale natuurbeleid. De beschikbare middelen worden voornamelijk besteed aan de realisatie van de EHS. Hierbij worden gebieden met een hoge landschappelijke of cultuurhistorische waarde het eerst aangekocht. Deze middelen worden ingezet door de Rijksoverheid, maar in samenwerking met provincies wordt gekeken op welke manier er invulling gegeven kan worden aan de gestelde ambities.

Een opvallend punt in deze nota is dat het kabinet probeert te bevorderen dat natuurbeheerders aanvullende inkomsten gaan verwerven. Hierbij ligt de nadruk op 'vermarkting' van producten en diensten die voortkomen uit de natuur. De voornaamste wet- en regelgeving in het natuurbeleid is

gericht op het veiligstellen van natuurgebieden, landschappen en soorten. Ook worden provincies verplicht om een uitvoeringsprogramma voor het provinciale natuurbeleid op te stellen. Aan de hand van deze programma's worden contracten gesloten tussen Rijk en provincie, waarmee de doelen en middelen van deze programma's vastgelegd worden. De rol van de gemeenten blijft beperkt, zij beperkt zich tot het uitvoeren van het beleid op lokaal niveau, binnen de kaders die door Rijk en provincie zijn opgesteld. Met de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* wordt voor een verbreding van het natuurbeleid gekozen om beter recht te doen aan de betekenis van de natuur voor de samenleving. Natuur dient beter aan te sluiten bij datgene wat de natuur betekent voor de samenleving. Hiernaast moet deze natuur beschermd, beheerd en ontwikkeld worden door de samenleving (Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit, 2000, p. 9). Natuur wordt gezien als een collectief goed en vanuit dit oogpunt wil de Rijksoverheid anderen meer dan voorheen op hun verantwoordelijkheden aanspreken. De belangrijkste motieven binnen deze nota kunnen worden samengevat in drie woorden: beleefbaarheid, diversiteit en bruikbaarheid. "We willen een mooi land om in te wonen en te werken, we willen een goede bescherming van planten, dieren en gebieden en we willen een duurzaam gebruik van essentiële voorraden" (Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit, 2000).

In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* wordt gekozen voor een verbreding van het natuurbeleid om het natuurbeleid aan te laten sluiten bij de wensen van de mens die het verschil tussen natuur en biodiversiteit niet begrijpen. Op deze manier wordt ingespeeld op de kritiek die in de voorgaande jaren is ontstaan op het natuurbeleid, namelijk dat er sprake is van juridisering en een technocratisch natuurbeleid. Door een toegankelijker natuurbeleid moet de betrokkenheid van de samenleving vergroot worden. Hierdoor kan gesproken worden van een hoge mate van vermaatschappelijking in het natuurbeleid. Opvallend hierbij is dat er gesproken wordt van vermarkting om aan extra middelen te komen, maar dat vermaatschappelijking hierbij geen rol speelt. Zo wordt er wel ingespeeld op marktpartijen die baat hebben bij een grotere betrokkenheid van de samenleving (denk hierbij aan de recreatiesector), maar niet op maatschappelijke organisaties of individuen die zelf bij willen dragen aan het natuurbeleid. Hoewel er gesproken wordt over meer invulling van onderaf, moet de gemeente binnen de door Rijksoverheid en provincie opgestelde kaders blijven, waardoor de rol van de gemeente beperkt blijft. Hoewel er dus sprake is van vermaatschappelijking in *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, is er geen sprake van decentralisatie.

Nota Ruimte

Voorheen werd voor elk ruimtelijk aspect een afzonderlijke nota gemaakt. Met de Nota Ruimte kwam hier een eind aan, omdat het kabinet meer helderheid wilde bewerkstelligen voor burgers, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Door middel van de Nota Ruimte wilde het kabinet meer samenhang binnen het ruimtelijk beleid creëren. Met deze nota wil het kabinet ruimtelijke initiatieven stimuleren en de gemeenten en provincies meer ruimte geven voor eigen invulling aan de ontwikkeling. De vier doelen die in de nota naar voren komen, zijn de versterking van de concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van ruimtelijke waarden, en borging van veiligheid. Hoewel het natuurbeleid geen afzonderlijk onderdeel is in deze nota, wordt zij toch meegenomen in dit onderzoek, enerzijds omdat de groene ruimte ook wordt meegenomen, anderzijds vanwege een nieuwe, belangrijke gedachte: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Hiermee wordt bekeken wat het Rijk zelf moet doen, en welke ruimte er gegeven kan worden aan provincies en gemeenten. Het accent in de sturing van het beleid is verschoven naar decentralisatie. Het Rijk wordt hierin gezien als de hoofdverantwoordelijke voor de nationale ruimtelijke structuur en het opstellen van de spelregels. Provincies en gemeenten hebben bij regionale kwesties de touwtjes in handen. Wat betreft de groene ruimte, wordt de nadruk gelegd op 'Groen in en om de stad'. Inwoners van steden zoeken steeds vaker de recreatiemogelijkheden in de groene ruimte op, maar de ontwikkeling van deze ruimte heeft de snelle stedelijke ontwikkeling niet bij kunnen houden. Betrokken overheden dienen

ruimte te reserveren voor groengebieden en andere recreatiemogelijkheden rondom de steden. Hiernaast moeten recreatieve landschappen ontstaan en behouden worden. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de provincies en samenwerkende gemeenten. Het Rijk heeft hierbij een stimulerende rol.

Uit de Nota Ruimte blijkt duidelijk dat decentralisatie belangrijk is geworden. De hoofdverantwoordelijkheid blijft weliswaar bij het Rijk, de lagere overheden krijgen de meeste ruimte. Op regionaal niveau krijgen provincies en gemeenten de touwtjes in handen, omdat ruimtelijke initiatieven van onderaf gestimuleerd worden. Het meest opvallende aan de nota Ruimte, is dat het natuurbeleid meegenomen wordt onder een andere naam dan voorheen het geval was. Waar er eerst afzonderlijke nota's zijn verschenen voor het natuurbeleid, wordt het in de nota Ruimte opgenomen als 'de groene ruimte'. In de nota wordt de groene ruimte omschreven als "natuur, landschap en water, maar dat niet alleen: recreatie, landbouw, wonen en werken moeten er een plaats in krijgen" (Ministerie van VROM, 2004). De onderliggende gedachte van het ministerie van VROM voor het betrekken van de groene ruimte in de nota Ruimte, is dat alle overheidspartijen hierdoor met één mond spreken wat betreft de ruimtelijke structuur in Nederland. Omdat de samenhang tussen onderlinge ruimtelijke sectoren (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, natuur, milieu, etc.) hierdoor sterker wordt, verandert het natuurbegrip. Waar het natuurbegrip in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur al verbreed werd, wordt het natuurbegrip in de nota Ruimte nog verder verbreed door naast natuurbeleving (recreatie), ook wonen en werken in de natuur binnen het beleid te betrekken.

In 2006 schrijven Van der Windt, Swart en Keulartz over de botsende natuuropvattingen in de strijd om ruimte. In het artikel *Natuurbeleid: een schaakspel op verschillende borden*, wordt de felheid van deze debatten in verband gebracht met de sterke culturele en sociale verankering van de standpunten. De opvattingen en standpunten van verschillende actoren zijn gebaseerd op de vier natuurbeelden. Er wordt ook gesproken over de overgang van government naar governance: dit is de overgang van een politiek die bepaald wordt door publieke organisaties, naar een politiek die wordt bepaald door private organisaties, waarin juridische macht een minder grote rol speelt. Kenmerken van governance zijn het grote belang van interactieve besluitvorming, de markt en lagere overheden (Van der Windt, Swart, & Keulartz, 2006). Deze interactieve besluitvorming wordt steeds belangrijker. Er worden steeds meer vraagtekens gezet bij de hiërarchische besluitvorming, waarbij sprake is van top-down sturing met veel wet- en regelgeving voor handhaving en uitvoering van het geformuleerde beleid, omdat de nadruk teveel gelegd wordt op de doelstelling van de centrale actor, in dit geval de overheid. Dit gaat ten koste van de doelstellingen van andere actoren. Waar top-down sturing een tekort heeft aan legitimiteit en effectiviteit, kan dit worden opgevangen door interactieve besluitvorming. Dit houdt in dat de overheid haar centrale positie in de beleidsvorming in grote mate opgeeft ten gunste van andere actoren. Hierdoor komt overleg en interactie centraal te staan in de beleidsvorming. Hierdoor komt meer nadruk te liggen op het proces in plaats van op het product (Van der Windt, Swart, & Keulartz, 2006). Binnen interactieve besluitvorming is het bereiken van overeenstemming tussen betrokken actoren erg belangrijk. Bij een hiërarchische sturing is dit minder van belang, omdat de centrale overheid altijd terug kan vallen op wet- en regelgeving. Van der Windt, Swart en Keulartz constateren dat interactieve besluitvorming in veel gevallen effectief en efficiënt is. Er ontstaat meer aandacht voor gezond verstand en lokale kennis, voor alle belangen en voor transparantie van het proces. Bepaalde belangen kunnen niet meer genegeerd worden. Hierdoor zal de kwaliteit van het proces door middel van legitimiteit, efficiëntie en representativiteit verhoogd worden. Ook de kwaliteit van het product zal verhoogd worden, met name de effectiviteit en de aansluiting bij verschillende belangen. Na beschrijving van hiërarchische besluitvorming versus interactieve besluitvorming, geven van der Windt, Swart en Keulartz verschillende redenen waarom interactieve besluitvorming ook kan werken bij het Nederlandse natuurbeleid. De eerste reden hiervoor is dat de uitvoering van het natuurbeleid vaak op lokaal niveau plaatsvindt. Vanwege het belang van omwonenden is participatie in de besluitvorming hier van belang. Een tweede reden is

dat natuurontwikkelingsopgaven vaak complex zijn met veel verschillende dimensies. Door debat en uitwisseling van ideeën tussen verschillende belanghebbende partijen kan bijgedragen worden aan de besluitvorming. De derde reden is dat er sprake is van natuurbeelden, waarbij verschillende actoren een verschillend natuurbeeld aan kunnen hangen. Wanneer er debat gevoerd wordt tussen actoren met verschillende opvattingen, kan dit leiden tot nieuwe ontwikkelingen en verrassende combinaties en allianties bij de implementatie van de natuurdoelstellingen. Dit onder het motto van 'interactieve verscheidenheid' (Van der Windt, Swart, & Keulartz, 2006, p. 16).

In het artikel van Van der Windt, Swart en Keulartz wordt gepleit voor een meer interactieve besluitvorming in het natuurbeleid. Omdat het natuurbeleid zo complex is met verschillende dimensies lijkt interactieve besluitvorming een betere manier van sturing dan een hiërarchische vorm van besluitvorming. Wanneer meerdere partijen, zowel overheidspartijen als maatschappelijke organisaties en individuele burgers, met elkaar in discussie gaan over de doelstellingen van het natuurbeleid, wordt enerzijds meer draagvlak gecreëerd en anderzijds wordt de kans op implementatie van nieuwe natuurdoelstellingen groter. Hoewel er dus niet gepleit wordt voor decentralisatie of vermaatschappelijking van het natuurbeleid, komen beide aspecten naar voren in het artikel.

Het Programma Beheer, ontstaan in 2000, heeft in 2007 een grote en belangrijke verandering ondergaan. In 2007 is de subsidieregeling overgedragen van het Rijk naar de provincies. Hierdoor werden de provincies verantwoordelijk voor het verlenen van subsidies aan particuliere en agrarische natuurbeheerders. Provincies hebben hierna de handen ineen geslagen voor de realisatie van een herziene versie van het systeem. Uit deze samenwerking is in 2010 het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer ontstaan (Natuurbeheer.nu, 2010). In dit nieuwe stelsel is afgestapt van het afrekenen op resultaat. De vergoeding wordt nu gebaseerd op het gevoerde beheer (Van Arkel, 2012). Naast het feit dat de subsidieverlening een provinciale verantwoordelijkheid is geworden, hebben de provincies ook meer invloed gekregen in het inhoudelijke beleid. Dit kwam grotendeels door de introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hiermee werd vanaf 2007 een deel van het natuurbeleid door het Rijk gedelegeerd aan de provincies. Het Rijk gaf provincies de verantwoordelijkheid en de financiële middelen op het gebied van ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid (Van Arkel, 2012). Binnen het ILG realiseren de provincies de doelen die door het Rijk opgesteld zijn voor de inrichting van het landelijk gebied. Er is dus geen sprake van volledige vrijheid voor provincies. Zodoende kan het ILG gezien worden als een gedetailleerd contract. In dit "contract" staat dat het ILG in 2014 afgerond dient te zijn.

4.2.4 Het nationale natuurbeleid vanaf de decentralisatie

In 2010 werden door het kabinet Rutte I ingrijpende bezuinigingen in de rijksbegroting voor het natuurbeleid aangekondigd. Dit gaf de aanzet tot een politieke en maatschappelijke herbezinning op nut en noodzaak van natuurbeleid en op de maatschappelijke verankering ervan (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013). Niet alleen financiële overwegingen speelden een rol bij de bezuinigingen op het natuurbeleid, ook de maatschappelijke basis voor het natuurbeleid – dat als te specialistisch en technocratisch wordt ervaren – lijkt kleiner te worden. In het regeerakkoord van kabinet Rutte I in 2010, stond vermeld dat het natuurbeleid volledig gedecentraliseerd zal worden naar de provincies. Hiermee wil het Rijk de verantwoordelijkheid van het natuurbeleid "weer aan de basis leggen" (Bleker, 2011): in de streek, met een duidelijke taakverdeling tussen overheden. In september 2011 hebben het Rijk en de provincies (met veel ophef rondom het proces) een onderhandelingsakkoord gesloten, dat in de volksmond Het Natuurakkoord genoemd wordt. Dit natuurakkoord bestaat uit drie beleidsstukken: het onderhandelingsakkoord tussen Rijk en het IPO (20 september 2011), een aanvulling op het onderhandelingsakkoord (7 december 2011) en de uitvoeringsafspraken over de decentralisatie van het natuurbeleid (8 februari 2012).

Het Natuurakkoord

De basis van het Natuurakkoord ligt in de decentralisatie van het natuurbeleid. Op een zo kort mogelijke termijn dienen de provincies de verantwoordelijkheid over te nemen van het Rijk, wat betreft het natuurgebied en het landelijk gebied. Ook agrarisch natuurbeheer binnen de EHS wordt een provinciale verantwoordelijkheid. Wanneer dit buiten de EHS valt, is het een Rijksverantwoordelijkheid. Ook financieel zijn de provincies verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Jaarlijks zal €100 miljoen gestort worden in het Provinciefonds. Hiernaast draagt het Rijk bij aan het beheer met de financiën die over zijn na afronding van het ILG. Het tekort dat hierna nog bestaat (€214 miljoen) wordt voor €88 miljoen gedekt door het Rijk, de rest is voor de provincies. Een belangrijk instrument voor het verwerven van grond, is het grond-voor-grond principe. Dit betekent dat investeringen gedekt moeten worden door het ruilen en verzilveren van grond. Hoewel het natuurbeleid in de handen van de provincies komt te liggen, moeten zij zich nog steeds houden aan de internationale verplichtingen. Hiernaast wordt verwacht dat de provincies de beschikbare middelen gericht in zullen zetten op het naleven van deze verplichtingen door de EHS te realiseren en het beheer op een goede wijze te regelen. Het Rijk blijft echter wel verantwoordelijk voor het behalen van deze internationale verplichtingen. Alleen wanneer sprake is van nalatigheid door de provincies, kunnen zij hierop aangesproken worden en zullen er eventuele consequenties genomen worden.

Uit het Natuurakkoord blijkt dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de natuur bij de provincies komt te liggen. Wat betreft de handhaving van internationale regels en waar het natuur betreft buiten de EHS, blijft het Rijk wel betrokken. Ook draagt het Rijk jaarlijks bij om de EHS versneld te realiseren door middel van een bijdrage in het provinciefonds. Hierdoor is er sprake van een hoge mate van decentralisatie in het Natuurakkoord. Volgens het theoretisch discours van decentralisatie (zie paragraaf 2.2.1) zouden provincies effectiever te werk kunnen gaan omdat zij dichterbij de samenleving staan, en hierdoor zouden zij het beleid gemakkelijker af kunnen stemmen op de wensen vanuit de maatschappij. Echter, bij de decentralisatie van het natuurbeleid wordt helemaal niet gesproken over het al dan niet betrekken van maatschappelijke organisaties of het afstemmen van het natuurbeleid op maatschappelijke wensen. Er is dus geen enkele sprake van vermaatschappelijking in het Natuurakkoord.

Aan de hand van de discourses van Buijs, Langers, Mattijsen en Salverda, die eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwamen, hebben Kamphorst en Donders (2013) discourses afgeleid uit de politieke debatten die ten tijde van kabinet Rutte I gevoerd zijn. De belangrijkste discourses die naar voren kwamen in deze debatten zijn:

- Haalbaar en betaalbaar. Hierin worden onhaalbare ambities naar beneden bijgesteld (een kleinere EHS dan vooraf gepland), er wordt maximaal ingezet op het realiseren van deze herijkte EHS (hetzelfde rendement met minder geld) en afmaken van bestaande, in plaats van het uitbreiden van natuurgebieden (meer inrichten, minder aankoop).
- De samenleving verantwoordelijk. Verantwoordelijkheid staat aan de basis van dit discours. De verantwoordelijkheid voor de natuur dient te verschuiven, van het rijk naar provincies enerzijds en naar de samenleving anderzijds. Andere partijen, nieuwe private partijen, particulieren, maatschappelijke instellingen en agrariërs kunnen de zorg voor (het beheer van) de natuur net zo goed dragen als de overheid (Kamphorst & Donders, 2013). Bij de verantwoordelijkheid van de samenleving hoort ook private financiering.
- Natuurbeleid voor mensen en natuur. Hierin wordt gestreefd naar een voortzetting van het oude natuurbeleid. Hierbinnen is sprake van natuurbescherming omwille de natuur en de biodiversiteit en ook omwille van de baten van natuur voor de mens. De nieuwe koers wordt gezien als afbraak van het natuurbeleid van de afgelopen 20 jaar.
- Geef (agrarische) ondernemers de ruimte. Dit discours zet zich af tegen het oude natuurbeleid. Natuurgronden moeten terug naar de particulieren. De oplossingen moeten

vanuit de landbouwsector komen, maar daarvoor moet deze sector wel meer ondernemingsruimte krijgen.

Wanneer deze politieke discoursen vergeleken worden met de discoursen zoals deze in de maatschappij heersend zijn (geweest), valt op dat er verschillende politieke discoursen gelijkenis vertonen met de discoursen over het maatschappelijk draagvlak. De politieke discoursen kunnen ook gezien worden als reactie op deze maatschappelijke discoursen. Zo blijkt dat het maatschappelijk discours 'breed draagvlak voor natuurbeleid' gelijkenis vertoont met het politieke discours 'natuurbeleid voor mensen en natuur'. Beide discoursen delen het draagvlak voor het oude natuurbeleid. Het draagvlak voor het oude beleid wordt gezien als legitimering voor kritiek op het nieuwe beleid. Een belangrijk aspect binnen het maatschappelijk discours 'breed draagvlak voor natuurbeleid' en het politieke discours 'natuurbeleid voor mensen en natuur' is dat het realiseren van de EHS sterk naar voren komt. Ook het maatschappelijk discours 'kloof tussen beleid en beleving' is terug te vinden in het politieke discours 'de samenleving verantwoordelijk'. Er wordt gesteld dat er geen draagvlak was voor het oude natuurbeleid, omdat dit te technocratisch was. Ook sloot het beleid niet aan bij de natuurbeleving van burgers. Het maatschappelijk discours 'Nederland op slot' past bij het politieke discours 'geef ondernemers de ruimte'. Vanuit het maatschappelijk discours is er kritiek op de juridisering van het oude natuurbeleid. Een tegenstelling tussen ecologie en economie wordt benadrukt, waarin aangegeven wordt dat ecologische ontwikkeling de economische ontwikkelingen remt. De maatschappelijke discoursen 'bestuurlijke onwil' en 'biodiversiteit boven draagvlak' zijn niet direct aan politieke discoursen te koppelen.

Door middel van het Natuurakkoord verschuift de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid van het Rijk naar provincies, maar de verantwoordelijkheid zal ook verschuiven naar de samenleving. Naast deze verschuiving in de actorendimensie, is er ook sprake van decentralisatie in de hulpbronnendimensie, waar een deel van deze hulpbronnen gedecentraliseerd wordt door middel van het provinciefonds. Ook wordt er ruimte gegeven aan de samenleving en de markt, om op hun manier bij te dragen aan de natuur. Wanneer bovenstaande discoursen vergeleken worden met de discoursen van Buijs, Langers, Mattijsen en Salverda (2012), blijkt dat er ten tijde van het kabinet Rutte I sprake was van een hoge mate van decentralisatie en vermaatschappelijking.

Provincies, natuurlijk...!

Na de ondertekening van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur, heeft de 'Externe commissie ontwikkelopgave Natuur' een adviesrapport geschreven voor het Interprovinciaal Overleg (IPO). In dit rapport *Provincies, natuurlijk...!* worden aanbevelingen gedaan voor de uitwerking van het Onderhandelingsakkoord.

De commissie heeft een 'rondje gemaakt' langs alle provincies om inzicht te verkrijgen in de verschillende werkwijzen en ambities van de provincies. De provincies hebben aangegeven hun verantwoordelijkheid te willen nemen voor het natuurbeleid en verder te willen met de herijkte EHS (Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, 2012). Omdat de EHS verkleind wordt, wordt ook de kwaliteit van de te ontwikkelen natuur van groter belang. Uit het rapport blijkt dat vooral op het gebied van de bezuinigingen nog veel te winnen valt. De commissie is van mening dat het natuurbeleid door de decentralisatie bij het juiste bestuursniveau komt te liggen. Provincies zouden beter in staat zijn om samen met gebiedspartijen te zoeken naar nieuwe, creatieve en efficiënte vormen van uitvoering. Ook op financieel gebied zijn nieuwe inspanningen nodig, waarvoor de provincies zich actief in moeten zetten. Voor een adequaat natuurbeheer moeten provincies gebiedsgericht werken door samenwerking met betrokken partners. Onder regie van de provincie kan het beheer van natuurgebieden efficiënter worden uitgevoerd. De commissie dringt aan om de creativiteit van de natuur-, agrarische- en particuliere beheerders te benutten en samen te werken aan goedkoper beheer (Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, 2012, p. 8). Naast samenwerken met partijen binnen de eigen provincie, moet ook samenwerking gezocht worden met

andere provincies. Zodoende kan een samenhangende herijking van het natuurbeleid gerealiseerd worden en kunnen provincies van elkaar leren (bijvoorbeeld over kostenverlaging of opbrengstenverhoging). Samenwerking tussen provincie en maatschappelijke organisaties is een belangrijke succesfactor gebleken, onder andere omdat zij een basis vormt voor financiële verantwoordelijkheid. Provincies worden geadviseerd verder te kijken dan de huidige partners en het netwerk (nog) verder te vergroten. Versterking en vernieuwing van de samenwerkingsverbanden kan helpen de EHS efficiënter te realiseren (Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, 2012, p. 8).

Uit het adviesrapport van de commissie blijkt duidelijk dat decentralisatie gezien wordt als een goede en gewenste ontwikkeling binnen het natuurbeleid. Er wordt gezegd dat provincies beter dan het Rijk in staat zijn om het natuurbeleid uit te voeren en natuur te ontwikkelen. Dit zou effectief gedaan kunnen worden wanneer de provincies samenwerking zoeken met andere overheidspartijen, zoals gemeenten, waterschappen of andere provincies, maar ook met maatschappelijke organisaties, zoals natuur- en terreinbeheerders of individuen die betrokken zijn of betrokkenheid voelen bij de natuur en het natuurbeleid. Het lijkt van belang dat deze partijen op een gezamenlijke manier kijken naar hoe het natuurbeleid uitgevoerd dient te worden. Ook moeten deze partijen samen zoeken naar nieuwe financieringsmogelijkheden: manieren om kosten te verlagen of manieren om de opbrengsten uit de natuur te vergroten. De aanbevelingen over de financiële aspecten worden gedaan omdat de commissie ziet dat deze financiële aspecten de grootste uitdaging vormen voor het natuurbeleid. Uit de aanbevelingen van de commissie blijkt dat zowel de mate van decentralisatie als de mate van vermaatschappelijking in het adviesrapport hoog is.

Op 8 maart 2013, inmiddels in het 2^e kabinet Rutte, komt staatssecretaris Dijksema van Economische Zaken met een brief waarin zij haar visie geeft op het natuurbeleid zoals dit er in Nederland uit moet gaan zien. In deze brief pleit zij voor een sterke natuur, omdat deze van groot belang is voor het welzijn van de mens en omdat deze grondstoffen levert die de basis vormt van onze economie (Dijksema, 2013). De bedoeling van het nieuwe natuurbeleid is dat het mee kan gaan en kan anticiperen op nieuwe kansen en moderne trends, waardoor het natuurbeleid midden in de samenleving komt te staan. Een belangrijk punt van dit moderne natuurbeleid, is dat het perspectief ontwikkeld wordt samen met een groep betrokkenen en belangstellenden. Uit deze brief blijkt dat staatssecretaris Dijksema ook kansen ziet voor een natuurbeleid waarbij er een actievere rol gespeeld gaat worden door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, mede omdat deze partijen de belangstelling voor meer eigen verantwoordelijkheid voor natuurbelangen zelf uiten.

Onbeperkt houdbaar

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur komt in mei 2013 met een advies over de manier waarop aan de natuur in Nederland een duurzame toekomst gegeven kan worden, zowel in ecologische, maatschappelijke, financiële en bestuurlijke zin. In dit advies, genaamd "Onbeperkt houdbaar", wordt gekeken naar de effectiviteit en het maatschappelijk draagvlak van het natuurbeleid en worden aanbevelingen gedaan voor de vernieuwing van het natuurbeleid (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013).

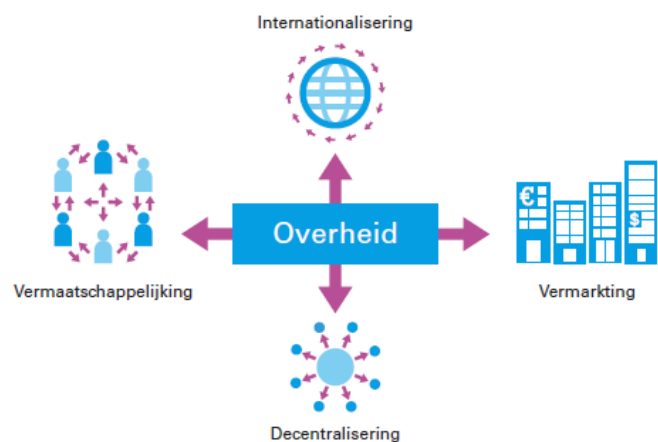
In het rapport worden vijf adviezen aangedragen:

1. Creëer natuurnetwerken om natuur te behouden én maatschappelijk te benutten. Er zou sprake moeten zijn van horizonbeleid: beleid gericht op langetermijndoelen en een flexibele uitvoering van beleid. Hiernaast moet er een prioritering opgesteld worden om gebiedsgerichte componenten van het natuurbeleid te vergroten en kwalitatief te verbeteren.
2. Stel natuurlijke processen centraal en stuur op condities: kompasbeheer. Kompasbeheer houdt in dat er sprake is van beheer waarin de ontwikkelingsrichting naar een bepaald ecosysteem of landschapstype is vastgesteld en voor ieder landschap vereiste randvoorwaarden op het gebied van milieu en oppervlakte worden vervuld. Zodoende wordt

er niet gestuurd op vastgestelde doelen, maar wordt er gezorgd voor de juiste condities. Hiernaast dient in gebieden die sterk beïnvloed worden door de mens meer ruimte aan de natuur gegeven te worden.

3. Creëer verbindingen vanuit de maatschappelijke betekenis voor natuur. De synergie van natuur met initiatieven en ontwikkelingen in andere domeinen dient versterkt te worden. Hiernaast moet extra geïnvesteerd worden in natuur op de overgang van stad naar buitengebied, om zodoende de natuur dichterbij de burgers te brengen. Een ander punt is een herziening van de regeling voor agrarisch natuurbeheer, die op dit moment te onrendabel verloopt.
4. Geef ruimte aan maatschappelijke initiatieven: van government naar governance. Hierbij moet er een nieuwe vorm van sturing gehanteerd worden: reflexieve sturing. Hiernaast moeten er nieuwe arrangementen ontstaan, waarbij de verbinding met maatschappelijke partners gezocht wordt. Ook natuureducatie dient een grotere rol te krijgen. Over dit deeladvies wordt hieronder nog uitgebreider gesproken.
5. Zorg voor continuïteit in de financiering van natuur. Belangrijk is dat er sprake is van continuïteit van de financiering van natuur, om zodoende te zorgen voor risicospreiding. Wanneer de overheid burgers en bedrijven sterker bij de financiering van het natuurbeleid betrekt en door economische baten en kosten aan elkaar te koppelen, kan hiervoor gezorgd worden (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013).

Terug naar het vierde punt uit het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid voor natuur zijn vele publieke en private partijen betrokken: internationale, nationale en regionale overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en individuele burgers (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft een model opgesteld waarin de ordening van taken en verantwoordelijkheden tussen verschillende actoren op een schematische manier weergegeven wordt. Dit model is te zien in figuur 4.1. In dit model zijn twee assen te zien: de horizontale as, met daarop de maatschappelijke actoren in hun onderlinge relaties en de betrokken bedrijven, en een verticale as, met daarop de verhouding tussen verschillende overheidslagen. De Raad geeft aan dat de ordening van verantwoordelijkheden en taken in het natuurbeleid volop in beweging zijn: de verhouding tussen overheid en samenleving en tussen verschillende overheden onderling beweegt zich langs beide assen (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013). De beweging op de horizontale as, is die van vermaatschappelijking en vermarkting.



Figuur 4.1 Relatie tussen maatschappelijke actoren en overheden (horizontale as) en tussen overheden (verticale as). Bron: (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013, p. 75)

In de vijf punten uit het advies van de RLI is te zien dat het begrip governance, waarvoor Van der Windt, Swart en Keulartz al kansen zagen om het te implementeren in het natuurbeleid, aangedragen wordt als mogelijke nieuwe sturingsstrategie, waarbij meer aandacht wordt gevestigd op maatschappelijke initiatieven. Natuur dient in meerdere opzichten dichterbij de burger gebracht te worden, zowel fysiek als qua betekenis. Niet alleen vermaatschappelijking komt naar voren in het advies, ook vermarkting wordt genoemd, omdat bedrijven een belangrijke rol kunnen spelen in de financiering van de uitvoering van het natuurbeleid en om te zorgen voor een continuïteit in de

financiering. Er is sprake van een hoge mate van vermaatschappelijking in het advies. Hiernaast zou de overheid zich meer bezig moeten gaan houden met het opstellen van kaders waarbinnen maatschappelijke actoren en overheden hun bijdrage kunnen leveren aan de ambities van het natuurbeleid. Wat betreft de decentralisatie van het natuurbeleid, wordt gezegd dat wanneer er sprake is van een regionale verantwoordelijkheid van het natuurbeleid, er meerdere actoren zich zullen identificeren met het opgestelde beleid. Hierdoor zou de decentralisatie bij kunnen dragen aan de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Decentralisatie wordt gezien als een positieve ontwikkeling van het natuurbeleid, omdat regionale actoren hierdoor beter de kans krijgen om zelf initiatieven te realiseren die aansluiten op het natuurbeleid en op eigen behoeften en beleving. De decentralisatie van het natuurbeleid zorgt er dus voor dat vermaatschappelijking beter naar voren kan komen. Er is dus wel enige mate van decentralisatie terug te halen uit het advies, maar erg hoog is deze niet.

De natuurtop

Om een brede groep belangstellenden bij elkaar te brengen, heeft op 22 juni 2013 de Natuurtop plaatsgevonden. De inzet van deze natuurtop was “nieuwe bruggen bouwen tussen al diegenen die werken aan en met natuur: provincies en andere overheden, boeren, burgers en ondernemers, natuurbeschermers en terreinbeheerders” (Dijksma, 2013). Hoewel de Natuurtop geen nota is, wordt deze toch opgenomen in dit onderzoek. In deze natuurtop wordt bekeken en besproken op welke manier het natuurbeleid zich de komende tijd moet gaan ontwikkelen. Omdat dit een initiatief is vanuit de overheid dat bijdraagt aan het opstellen van een nieuwe natuurvisie, wordt de natuurtop meegenomen bij de beleidsdiscoursen.

De deelnemers aan de natuurtop varieerden van overheidspartijen (provincies, gemeenten, waterschappen) tot boeren, burgers, natuurbeschermers, terreinbeheerders en ondernemers. Met deze partijen wordt gewerkt aan een gezamenlijke visie, zodat er geen partijen tegenover elkaar komen te staan, maar dat zij actief samen zullen werken. Provincies worden gezien als de regisseurs van het natuurbeleid, maar zij werken al actief samen met maatschappelijke organisaties. De rol die het Rijk speelt is gericht op het faciliteren, stimuleren en agenderen. Door middel van *Green Deals* tussen overheid, maatschappij en bedrijfsleven wordt getracht barrières die een duurzaam initiatief in de weg staan te doorbreken. Soms worden wetten en regels als barrières gezien, de andere keer kunnen geen geschikte samenwerkingspartners gevonden worden of kan er niet voldoende geld bij elkaar gebracht worden. Deze green deals zorgen voor economische groei die niet ten koste gaat van de natuur, maar rekening houdt met de leefomgeving en de behoeften van volgende generaties (Rijksoverheid, Green Deal, 2013). Een voorbeeld van zo’n green deal is Producterend Landschap. In deze green deal werken LTO Nederland, Staatsbosbeheer en de Rijksoverheid samen met als doel het natuur- en agrarisch cultuurlandschap op een duurzame manier te gebruiken en te beheren (Rijksoverheid, 2014). De bedoeling van de natuurtop is dat met de uitkomsten hiervan binnen afzienbare tijd een nieuwe natuurwet opgesteld kan worden (Dijksma, 2013). Natuur wordt breed opgevat: natuur is overal, op het plein, langs de kade van een gracht, op een bedrijventerrein en in de haven, tussen stoeptegels of in de achtertuin (Ministerie van Economische Zaken, 2013). Natuur moet bij het dagelijks leven betrokken worden, in plaats van die af te zonderen van de samenleving. Hiernaast moet natuur gecombineerd worden met andere belangen. Kernwoord volgens het ministerie van Economische Zaken: synergie. Natuur wordt gezien als kracht, in plaats van hinder. Natuur staat geen ontwikkeling in de weg, maar draagt hier zelfs aan bij: door stedelijke ontwikkeling, recreatie als vestigingsplaats voor bedrijven. Natuur draagt bij aan een sterke, duurzame economie. Er wordt niet meer gedacht in natuurcategorieën. In de toekomst moet per gebied bekeken worden wat elk gebied nodig heeft. Naast het beschermen en waarderen moet het gebruik van de natuur door de mens meer op de voorgrond komen. De markt wordt ook belangrijker in de toekomst. Niet per se in het natuurbeleid zelf, maar door middel van duurzaamheidsprotocollen en verduurzaming worden de planeet, de toekomst, de biodiversiteit en de natuur beïnvloed.

Als er naar de inzet van de natuurtop gekeken wordt (“nieuwe bruggen bouwen...”) kan geconstateerd worden dat er in de toekomst veranderingen zullen optreden in het natuurbeleid. Er zijn nieuwe bruggen nodig, omdat deze door het beleid van staatssecretaris Bleker (kabinet Rutte I) afgebroken zouden zijn. De verantwoordelijkheid van het natuurbeleid blijft bij de provincies, maar er moet meer gewerkt worden aan een gezamenlijke visie, waar zowel overheidspartijen, maatschappelijke organisaties als individuen zich in kunnen vinden. Provincies houden de verantwoordelijkheid en hebben de grootste rol in het natuurbeleid, maar er zal actief samengewerkt worden met de maatschappij. De Green Deals zijn richtinggevend voor deze samenwerking. Zowel de mate van decentralisatie als de mate van vermaatschappelijking zijn hoog tijdens de natuurtop. Decentralisatie komt sterk naar voren doordat het Rijk niet meer betrokken is en er ook meer samenwerking ontstaat tussen provincies en gemeenten. Vermaatschappelijking komt sterk naar voren doordat maatschappelijke organisaties sterk betrokken worden bij het praten en denken over de toekomst van de natuur. Ook bij het opstellen van de toekomstige natuurwet zullen maatschappelijke organisaties een rol spelen.

“De laatste jaren is er een ontwikkeling te zien wat betreft de vermaatschappelijking. Dit wordt ‘de energieke samenleving’ genoemd, waarin initiatieven in de samenleving steeds meer invulling geven aan maatschappelijke verantwoordelijkheden” (Hajer, 2011). Met name in provincies ontstaat steeds meer aandacht voor draagvlak in de samenleving en vermaatschappelijking en zij betrekken burgers steeds meer bij het formuleren van beleid (Kamphorst & Donders, 2013). Deze groeiende rol heeft als gevolg dat de overheid een andere rol in moet nemen. Wat betreft het direct reguleren van initiatieven zou de overheid een terughoudende rol in moeten nemen. Wat betreft het bevorderen van de omstandigheden voor nieuwe initiatieven, moet de rol een proactieve rol innemen. Voor het natuurbeleid wil dit zeggen dat de overheid zich dient te richten op het versterken en faciliteren van burgers en bedrijfsleven bij natuur en landschap, door horizonbeleid, het weghalen van bestuurlijke belemmeringen en door cofinanciering (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013). Burgerbetrokkenheid kent een aantal trends. Het eerste is het debat. Dit is de laatste jaren gepolariseerd, waardoor de kritiek op het gevoerde natuurbeleid steeds meer naar voren kwam, terwijl het begin jaren ’90 rustig bleef in de discourses over het natuurbeleid. De tweede trend is de veranderende relatie tussen burgers en overheid. Voorheen was er vooral sprake van eisende en klagende burgers, terwijl nu juist vormen van partnerschap ontstaan tussen overheid en burgers (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2013). Onder terreinbeherende organisaties is de belangrijkste trend die van teruglopende publieke financiering door bezuinigingen vanuit de overheid. Onder natuurorganisaties bestaat de trend om zelf initiatief te nemen voor een nieuwe koers. Ruim 50 van de natuurorganisaties hebben eind 2012 aangegeven minder afhankelijk te willen worden van subsidies en daarom een gemeenschappelijke visie ontwikkeld.

4.3 Discourses in het Nederlandse natuurbeleid

Nu de belangrijkste discursieve ontwikkelingen van het Nederlandse natuurbeleid besproken zijn, kan onderscheid gemaakt worden tussen de toonaangevende discourses en de discourses die van invloed waren op het toonaangevende discours.

Aan het begin van dit hoofdstuk zijn de belangrijkste beleidsdocumenten in het Nederlandse natuurbeleid al genoemd. Deze zijn op chronologische volgorde besproken, met tussen de nota’s door een beschrijving van discourses die het beleid wilden veranderen. In deze paragraaf wordt, aan de hand van de analyses in de vorige paragrafen, een score gegeven aan de discourses om de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in deze discourses aan te geven. Dit wordt gedaan door de verschillende discourses te verwerken in een tabel, om zodoende een overzichtelijk beeld te geven van de ontwikkeling van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking. In tabel 4.1 zijn de ontwikkelingen weergegeven van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevende discours in het Nederlandse natuurbeleid.

	NBP (1990)	NvMMvN (2000)	Nota Ruimte (2004)	Natuurakkoord (2011)	Natuurtop (2013)
Mate van decentralisatie	0	0	+	++	++
Mate van vermaatschappelijking	0	+	0	0	++

Tabel 4.1 De ontwikkeling van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in de toonaangevende discourses binnen het Nederlandse natuurbeleid

In tabel 4.1 is te zien dat de mate van decentralisatie in de discourses geleidelijk stijgt. Ondanks de Decentralisatie-impuls van 1991 komt decentralisatie nog niet naar voren tot aan de Nota Ruimte, waarin bepleit wordt dat er zoveel mogelijk decentraal uitgevoerd wordt. In het Natuurakkoord wordt de verantwoordelijkheid doorgegeven van Rijk naar provincies, waardoor de mate van decentralisatie hoog wordt, en blijft. De mate van vermaatschappelijking komt pas sterk naar voren in de Natuurtop. Hoewel in de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur een breder natuurbegrip wordt ingesteld en meer aandacht uitgaat naar de menselijke wensen voor natuur, is er in de Nota Ruimte en in het Natuurakkoord geen aandacht voor de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Deze komt pas weer sterk naar voren wanneer Staatssecretaris Dijksma de Natuurtop start.

In tabel 4.2 zijn de ontwikkelingen weergegeven van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in de discourses die het toonaangevend discours willen beïnvloeden.

	NBP (1990)	Natuurbeleid dat verder gaat (1998)	Schaakspel op verschillende borden (2006)	Kabinet Rutte I (2010 – 2012)	Provincies, natuurlijk...! (2012)	Onbeperkt houdbaar (2013)
Mate van decentralisatie	0	0	+	++	++	+
Mate van vermaatschappelijking	0	++	+	++	++	++

Tabel 4.2 De ontwikkeling van de overige discourses van decentralisatie en vermaatschappelijking in het nationale natuurbeleid

In de ontwikkeling van de discourses van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid is te zien dat de mate van vermaatschappelijking geleidelijk aan toeneemt. Ten tijde van het Natuurbeleidsplan en richting de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur wordt er weinig over decentralisatie gesproken. Pas in 2006 komt er meer aandacht voor decentralisatie. Er wordt niet gezegd dat het natuurbeleid bij de provincies hoort te liggen, maar het Rijk zou de provincies meer moeten betrekken bij de besluitvorming. Pas in 2010, onder het eerste kabinet Rutte, ontstaat de gedachte dat het Rijk de verantwoordelijkheid bij de provincies wil leggen. De commissie die onderzocht hoe vormgegeven moet worden aan de uitwerking van het onderhandelingsakkoord was van mening dat het natuurbeleid door de decentralisatie bij de juiste overheidspartij komt te liggen. Hierna zwakt de discussie rond decentralisatie af. Er wordt nog wel over gepraat omdat de decentralisatie voor nieuwe uitdagingen zorgt, maar er bestaat geen discussie meer over de wenselijkheid van de decentralisatie.

Wat betreft de mate van vermaatschappelijking, is te zien dat er al lange tijd over gesproken wordt. Alleen ten tijde van het Natuurbeleidsplan is in de discourses geen mate van vermaatschappelijking waargenomen. Vervolgens is steeds een hoge mate van vermaatschappelijking te zien, met een klein dipje in het artikel van Van der Windt, Swart en Keulartz. Vanaf de decentralisatie van het natuurbeleid is vermaatschappelijking een belangrijk punt in de discussies. Enerzijds omdat het

natuurbeleid dicht bij de burger komt te staan en anderzijds omdat samen met deze burgers gekeken moet worden naar de uitvoering van het natuurbeleid. Ook wordt er samen met burgers gekeken naar nieuwe financieringsmogelijkheden.

HOOFDSTUK 5

DISCOURSEN IN HET PROVINCIALE NATUURBELEID

5.1 Inleiding

Waar in het vorige hoofdstuk de discourses binnen het nationale natuurbeleid centraal stonden, staat in dit hoofdstuk het provinciale natuurbeleid centraal, namelijk het natuurbeleid van de provincies Noord-Brabant en Groningen. In dit hoofdstuk wordt dus een beeld geschetst van de ontwikkelingen van de discourses in het provinciaal natuurbeleid. Vervolgens wordt geanalyseerd op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking naar voren komen in elk van deze discourses.

Zoals in hoofdstuk 4, worden de toonaangevende discourses van het provinciale natuurbeleid en de discourses die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het toonaangevend discours door elkaar beschreven in chronologische volgorde. Hierna worden de ontwikkelingen van het toonaangevende discours en de overige discourses weergegeven in een tabel, om op een overzichtelijke manier de ontwikkelingen aan te tonen.

Voor de provincie Noord-Brabant komen in paragraaf 5.2 de verschillende discourses in het natuurbeleid aan bod. In paragraaf 5.3 worden de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking beeldend gemaakt. Voor de provincie Groningen komen de verschillende discourses aan bod in paragraaf 5.4 en worden de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking weergegeven in paragraaf 5.5.

5.2 Discourses in het Brabantse natuurbeleid

In dit hoofdstuk zal dezelfde indeling gehanteerd worden om de discourses in het provinciale natuurbeleid te beschrijven, als in hoofdstuk 4. Ook hier is vooraf een literatuurstudie gedaan om de belangrijkste beleidsstukken in het Brabantse natuurbeleid te achterhalen. De volgende beleidsstukken komen in deze paragraaf aan bod:

- Natuurbeleidsplan Noord-Brabant (1993)
- Reconstructiebeleid (vanaf 1997)
- Natuur- en landschapsoffensief (2002)
- De transitie van het Brabantse Stadteland (2011)
- Brabant: Uitnodigend groen (2012)

5.2.1 Het Brabantse natuurbeleid vanaf 1990

Het ruimtelijk beleid in Noord-Brabant wordt gevormd op basis van het Streekplan uit 1992. Hierin wordt vermeld op welke manier de ruimte globaal wordt ingedeeld. Zo komt hierin naar voren welke locaties geschikt zijn om woningen te bouwen, welke bestemd zijn voor bedrijven, landbouw en waar natuur een kans krijgt. Aan de hand van dit plan wordt het provinciale Natuurbeleidsplan opgesteld, om richting te geven aan de manier waarop de groene ruimte ingedeeld moet worden. Ook in de provincie Noord-Brabant is opgemerkt dat de natuur de laatste decennia sterk achteruit is gegaan. Waar de provincie voorheen bekend stond als een van de ecologisch rijkste provincies, stond zij begin jaren '90 bijna onderaan in de lijst. De provincie zag in dat dit kwam door onvoldoende aandacht voor een goed functionerende natuur (Provincie Noord-Brabant, 1993). Na een economische recessie is het volgens de provincie tijd om de ecologische achteruitgang weer om te zetten in herstel en ontwikkeling van natuur. De plannen hiervoor werden opgenomen in het provinciale Natuurbeleidsplan.

Het Brabantse Natuurbeleidsplan

Het Natuurbeleidsplan is een reactie op het NBP van de Rijksoverheid. In dit plan wordt aangegeven welke rol de provincie kan en wil spelen en hoe er wordt bijgedragen aan de veiligstelling, bescherming en ontwikkeling van natuurwaarden in Noord-Brabant. Er wordt afgesproken dat 50% van de grond die aangekocht moet worden voor natuurontwikkeling voor rekening komt van Staatsbosbeheer. Brabants Landschap en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten nemen elk 25% voor hun rekening. Wat betreft de uitvoering van de Natuurbeschermingswet, stelt de provincie zich adviserend op ten opzichte van de Rijksoverheid die verantwoordelijk is voor de uitvoering hiervan. Naast samenwerking met de Nederlandse Rijksoverheid, wordt ook samengewerkt met Belgische overheden om ook op internationaal niveau een samenhangend natuurnetwerk te realiseren. De provincie realiseert zich dat het niet meer voldoende is om alleen grond met natuurwaarden aan te kopen, maar dat het ook noodzakelijk is om agrarische gebieden in te richten voor natuurontwikkeling. Zo ontstaat de groene hoofdstructuur van de provincie Noord-Brabant. Wat betreft de financiering van het natuurbeleid, wordt het aankooptempo van het Rijk gevolgd. Hierbij wordt specifiek genoemd dat het de financiering betreft, voor zover die gerekend kan worden tot een provinciale verantwoordelijkheid. Jaarlijks wordt de aankoop van 250 hectare gesubsidieerd. Om potentiële natuurwaarden veilig te stellen, worden streek- en bestemmingsplannen ingezet. In het Natuurbeleidsplan worden gemeenten verplicht rekening te houden met de Groene hoofdstructuur zoals deze door de provincie is opgesteld. Hiernaast moeten gemeenten een structurele aanpak opstellen voor landschapsontwikkeling en voor de bescherming van potentiële natuurwaarden. Op deze manier leveren gemeenten hun bijdrage aan de realisering van een natuurnetwerk. De doelstelling van het Natuurbeleidsplan van de provincie is een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurwaarden in Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, Natuurbeleidsplan Noord-Brabant, 1993). De provincie realiseert zich dat zij te lang niet stil gestaan heeft bij het feit dat natuur en landschap ernstig onder druk komen te staan wanneer de nadruk vooral op economische groei gelegd wordt. Resultaat is dat de provincie in deze tijd een goede economische positie heeft, maar dat de natuur zwaar achtergesteld wordt. De Groene hoofdstructuur dient, onafhankelijk van agrarische, toeristische en stedelijke gebieden, op een goede manier te kunnen functioneren.

Aan de hand van bovenstaande, korte beschrijving van de beleidsdimensies in het Natuurbeleidsplan, kan snel geconcludeerd worden dat er geen sprake is van decentralisatie en vermaatschappelijking in het discours. Het gehele beleid is gericht op de afspraken die met het Rijk gemaakt zijn bij de opstelling van het NBP. De provincie stelt zich hier adviserend op ten opzichte van de Rijksoverheid. Hieruit blijkt dat zij zelf geen verantwoordelijkheid neemt, maar wel aangeeft een rol te willen spelen in de uitvoering van het beleid. Op haar beurt verplicht de provincie gemeenten om bij te dragen aan het natuurbeleid, onder andere door het opstellen van streek- en bestemmingsplannen. De motieven voor het NBP zijn ecologisch. Er is geen sprake van economische of maatschappelijke motieven. Wel wil de provincie het draagvlak vergroten, door middel van samenwerking met particuliere natuurbeschermingsorganisaties en door samenwerking met waterschappen en gemeenten.

Ten tijde van het provinciale Natuurbeleidsplan laten maatschappelijke organisaties nog weinig van zich horen, waardoor er geen duidelijk tegendiscours bestaat. Zoals de provincie het Natuurbeleidsplan heeft opgesteld, wordt dit gevolgd door alle partijen. Zo worden gemeenten in het plan verplicht tot bijdragen, ook van maatschappelijke (natuurbeschermings)organisaties wordt verwacht dat zij zich aan de afspraken houden. Hoewel de provincie aangeeft dat zowel lagere overheden als maatschappelijke organisaties bij moeten dragen aan het natuurbeleid, kan niet gezegd worden dat er sprake is van decentralisatie of vermaatschappelijking, omdat deze partijen verplicht worden te handelen zoals de provincie dit voorschrijft.

In 1997 werd in Brabant het eerste geval van varkenspest geconstateerd. Doordat niet snel genoeg gehandeld is om deze ziekte tegen te gaan, werd dit een epidemie. Dit moment wordt nu gezien als

startpunt van het Brabantse reconstructiebeleid. “Deze uitbraak werkte als een katalysator in het agenderen van de problemen op het Brabantse platteland. Het was namelijk steeds lastiger geworden om ruimtelijke conflicterende functies in het buitengebied te verenigen” (Statencommissie voor Beleidsevaluatie, 2010). Dorpen konden niet meer uitbreiden door de stank van veebedrijven, veebedrijven konden niet uitbreiden door onder andere de stank die zij veroorzaken en ook de natuur kwam meer in het geding. In de jaren na de eerste constatering van de varkenspest is de provincie bezig geweest met het opstellen van een plan van aanpak. Kort voordat de provincie met een koepelplan voor de problematiek op het platteland komt, breekt een nieuwe epidemie uit: mond- en klauwzeer.

Het reconstructiebeleid

Hierop volgend verschijnt het koepelplan ‘Reconstructie aan zet’ in 2001. Hierin geeft de provincie aan wat zij de komende jaren van haar zeven reconstructiecommissies verwacht. Dit koepelplan is gebaseerd op de Reconstructiewet van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Met deze reconstructiewet komen nieuwe instrumenten beschikbaar voor een voortvarende herinrichting van het landelijk gebied in de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2003). Deze wet voorziet in een integrale en planmatige aanpak van de problematiek in de concentratiegebieden. Door deze aanpak zou een duurzaam beeld voor de toekomst ontstaan. Omdat deze wet specifiek bedoeld is voor de Oostelijke en Zuidelijke provincies, is deze niet opgenomen in de paragraaf over het Nederlandse natuurbeleid. De bedoeling van de Reconstructiewet is dat de kwaliteit in een groot deel van Zuid- en Oost-Nederland verbeterd wordt. Zoals gezegd zijn de problemen in deze gebieden mede het gevolg van de wijze waarop de veehouderij er ingericht is. Hierdoor zijn er meerdere aspecten waar deze wet zich op richt: ruimtelijke ordening, milieu, dierenwelzijn, water, natuur en landschap (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2003). Het zwaartepunt in het reconstructiebeleid ligt bij de provincies, ook al biedt het Rijk de instrumenten om de problematiek te bestrijden. Hiernaast worden ook andere overheden, zoals waterschappen en gemeenten betrokken. De reconstructie wordt gezien als een ambitieus en ingrijpend concept, waarbij een sterke betrokkenheid van de streek noodzakelijk is. Gezamenlijk moeten bestuurslagen en maatschappelijke organisaties hun verantwoordelijkheid nemen (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2003). Onder de regisserende rol van de provincie, hebben vertegenwoordigers van gemeenten, landbouwbedrijven, milieu- en natuurorganisaties, wetenschappers en adviseurs hun denkrichting vastgelegd met de bedoeling breed draagvlak te verkrijgen voor de voorgestelde aanpak (Provincie Noord-Brabant, 2001). Betrokken overheden dienen impulsen te geven aan de ontwikkeling van land- en tuinbouw, natuur-, landschaps- water- en milieukwaliteiten (Provincie Noord-Brabant, 2001). De reconstructiewet, waarop het reconstructiebeleid gebaseerd is, verplicht Provinciale Staten van de betrokken provincies tot het opstellen van een reconstructieplan. Hierdoor heeft het beleid een sterk juridisch karakter. Binnen het reconstructiebeleid worden boeren beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden. Willen zij toch uitbreiden, dienen zij met hun bedrijf te verhuizen naar de landbouwwontwikkelingsgebieden. Er is geen sprake van verplichte verhuizing. Het doel van het reconstructiebeleid is om de kwaliteit van het landelijk gebied in het zuiden van Nederland sterk te verbeteren.

De mate van decentralisatie in het reconstructiebeleid is hoog. Omdat er sprake is van een lokaal milieuprobleem, stelt het Rijk dat ook lokale partijen de verantwoordelijkheid hebben dit probleem op te lossen. Het Rijk biedt wel mogelijkheden voor de provincies om de problematiek aan te pakken, maar over het algemeen zijn de provincies verantwoordelijk voor het beleid. Op hun beurt betrekken provincies gemeenten en waterschappen weer bij het beleid. Er is niet alleen sprake van decentralisatie van Rijk naar provincies in het reconstructiebeleid, ook provincies leggen taken en verantwoordelijkheden op aan gemeenten en waterschappen. Ook omdat er sprake is van een lokaal probleem, worden er veel lokale partijen betrokken bij het beleid. Zo worden boeren verantwoordelijk voor het agrarisch natuurbeheer. Omdat de samenwerking met lokale partijen een

belangrijk punt was, was het noodzakelijk dat er sprake was van consensus, zodat alle betrokken partijen het eens waren met het te voeren beleid. Omdat hier veel aandacht aan besteed is, is consensus uiteindelijk ook bereikt. Omdat het reconstructiebeleid gericht is op de kwaliteit van het landelijk gebied, blijven maatschappelijke wensen voor natuur buiten beschouwing. Er is wel sprake van vermaatschappelijking van actoren, maar wel zonder dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgen. Over het algemeen is de mate van vermaatschappelijking in het reconstructiebeleid laag.

Het Reconstructiebeleid heeft in Noord-Brabant volgens Verdaasdonk veel ellende veroorzaakt, maar er zijn ook goede dingen voortgekomen uit dit beleid (Verdaasdonk, 2013). Zo wisten partijen zoals terreinbeheerders, waterschappen, boeren, landbouw en gemeentes elkaar beter te vinden dan voorheen. Het besef ontstond dat deze partijen elkaar nodig hadden om in het landelijk gebied tot een structurele en duurzame oplossing te komen. De belangrijkste partijen hierbij waren Brabants Landschap, Brabants Particulier Grondbezit, Brabantse Milieufederatie, Waterschappen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, ZLTO en de ANWB. Het besef dat deze partijen elkaar nodig hebben om de kwaliteit van het landelijk gebied op een effectieve manier te vergroten bestaat vandaag de dag nog steeds en komt naar voren in het verkiezingsmanifest dat in 2010 werd opgesteld. In deze samenwerking heerst de gedachte dat de verantwoordelijkheid laag weggelegd kan worden. Dit wil zeggen dat het natuurbeleid in de regio thuis hoort. "Het kan niet zo zijn dat iemand op 1000 kilometer afstand precies weet welke zaken er in een regio spelen" (Verdaasdonk, 2013). Er moet echter wel een basis gelegd worden over wat het Rijk met het natuurbeleid wil bereiken. Vervolgens kan de regio prima bepalen op welke manier deze doelen bereikt kunnen worden. Uit deze gedachten komt zowel de wens tot decentralisatie als de wens tot vermaatschappelijking sterk naar voren. De verantwoordelijkheid moet op een lager niveau komen te liggen, zodat samen met maatschappelijke organisaties gekeken kan worden op welke manier de gestelde doelen bereikt kunnen worden. Er is vooral sprake van decentralisatie en vermaatschappelijking van actoren en discoursen. De combinatie van de gedachte dat men samen moet werken ten behoeve van een hoge kwaliteit van de natuur, en de verantwoordelijkheid die deze partijen hiervoor willen nemen, zorgt ervoor dat de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in de samenleving erg hoog zijn.

Volgens De Boer et al. waren verschillende maatschappelijke organisaties naar alle waarschijnlijkheid niet gaan samenwerken in het revitaliseringsproces als dit niet op initiatief van de provincie was geweest (De Boer, Van der Zouwen, Roza & Van den Berg, 2007). Verschillende partijen hielden zich te veel bezig met eigen vraagstukken, in plaats van het natuurbeleid als één geheel te zien. De deelnemende partijen benadrukten alleen de problemen in hun sector, zonder verder te kijken naar andere belangen. Dit was niet alleen het geval bij maatschappelijke organisaties, ook gemeenten keken alleen naar de belangen van de eigen bedrijven en burgers. Het ontwerpen van een gezamenlijke visie was hierdoor moeilijk. Binnen concrete projecten zal gericht samengewerkt worden. De provincie blijft zich als regisseur opstellen binnen deze samenwerkingen, om zodoende de controle over de projecten te houden. Door deze regisserende rol van de provincie valt op te maken dat er weinig sprake is van decentralisatie. Decentralisatie komt alleen naar voren door het Rijk dat zich afzijdig houdt tijdens het revitaliseringsproces, waardoor de verantwoordelijkheid bij de provincies komt te liggen. Echter, in de gedachtegang van de maatschappelijke organisaties wordt verder geen aandacht besteed aan de decentralisatie binnen het revitaliseringsproces. Maatschappelijke organisaties proberen ieder invloed uit te oefenen op het natuurbeleid, maar alleen binnen de sector waarin zij zelf werkzaam zijn. Op deze manier proberen maatschappelijke organisaties de belangen van hun eigen achterban te behartigen. Er wordt weinig gekeken of er met goede samenwerking meer bereikt kan worden. Maatschappelijke organisaties willen dus invloed uitoefenen op het natuurbeleid, maar dit lijkt vooral voor eigen bestwil. Er is wel sprake van vermaatschappelijking, maar doordat partijen alleen naar zichzelf kijken is de mate hiervan niet hoog.

Toen in 1999 een nieuw bestuursakkoord gesloten werd in de provincie Noord-Brabant, is besloten dat het natuurbeleidsplan uit 1993 zou worden herzien in de komende periode. Voor de herziening hiervan is gekeken naar het rapport "Toestand van de Brabantse natuur 2000", zoals dit door Gedeputeerde Staten is opgesteld. Vanuit dit rapport is verder gewerkt aan een plan van aanpak voor een nieuwe nota Natuur, Bos en Landschap. Dit verliep tegelijk met de herziening van het Streekplan uit 1992, dat elke vier jaar opnieuw bekeken wordt. Het opstellen van het herziene streekplan, is een interactief proces geweest, waarbij er sprake was van een samenspel tussen provincie, gemeenten en belangenorganisaties. Het Streekplan is er vooral op gericht om het economische kapitaal, het sociaal-culturele kapitaal en het ecologische kapitaal van Noord-Brabant weer in balans te brengen (Provincie Noord-Brabant, 2002). Ruimte moet zorgvuldiger gebruikt worden. Het Streekplan zal een looptijd van 10 jaar hebben, waarbij het probeert het provinciaal beleid op andere terreinen te versterken.

Het landschapsoffensief

Dit nieuwe Streekplan wordt uiteindelijk tegelijkertijd ingezet met een nieuwe visie voor de natuur: "Natuur- en landschapsoffensief Brabant" (Provincie Noord-Brabant, 2002). Deze visie richt zich op de verbetering van de ecologische kwaliteit en verhoging van de belevingswaarde van Brabant. Natuur is een afspiegeling geworden van menselijk handelen, waarbij de kwaliteit wordt bepaald door natuur te beschermen, in te richten, te beheren en te ontwikkelen (Provincie Noord-Brabant, 2002). De provincie ziet dat de afgelopen jaren zowel overheidspartijen als maatschappelijke organisaties de EHS goed opgepakt hebben, waardoor het als een succesvol instrument wordt gezien. De maatschappelijke belangstelling voor de Brabantse natuur en het Brabants landschap groeit, maar er wordt wel ervaren dat de maatschappij niet of nauwelijks bekend is met het natuurbeleid zelf. Daarom wordt het van belang geacht om het natuurbeleid te verbreden en effectiever te maken (Provincie Noord-Brabant, 2002). In eerste instantie zullen overheidspartijen verantwoordelijk blijven voor natuur en landschap, met het Rijk als belangrijkste speler. Omdat overheden het natuurbeleid niet alleen kunnen en willen uitvoeren, worden grondeigenaren, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en vrijwilligersgroeperingen betrokken bij het realiseren, beheren en behouden van natuurgebieden. Hierdoor zal het draagvlak voor het natuurbeleid ook vergroot worden. Wat betreft de financiën, wordt tussen de €12.5 en €27 miljoen ingezet, afkomstig uit provinciale gelden en gelden vanuit nationale bronnen (onder andere voor de uitvoering van het soortenbeleid, natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet). Binnen de nieuwe natuurnvisie staan zowel ecologische aspecten als maatschappelijke effecten centraal: de ecologische kwaliteit en de belevingswaarde van het landschap moeten verhoogd worden. Er wordt gestreefd naar een goede balans tussen het economisch, ecologisch en sociaal-cultureel kapitaal. Door de onderlinge verbondenheid tussen deze drie kapitalen, zijn er ook verschillende sectoren bij het natuurbeleid betrokken. Zo worden nieuwe economische ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken, recreatie en toerisme gecombineerd met natuur- en landschapsontwikkeling. Ook sociaal-culturele ontwikkelingen bieden kansen voor een breder maatschappelijk gedragen natuur- en landschapsbeleid (Provincie Noord-Brabant, 2002).

Uit het landschapsoffensief van de provincie Noord-Brabant valt op te maken dat de belangstelling voor het Brabantse landschap groeit. Dit zou komen doordat zowel overheden als maatschappelijke organisaties de EHS goed opgepakt hebben. Hoewel het Rijk verantwoordelijk blijft voor het natuurbeleid, krijgen provincies, gemeenten en waterschappen een grotere rol. Naast overheidspartijen, worden ook marktpartijen en maatschappelijke organisaties betrokken bij het realiseren, behouden en beheren van natuurgebieden. Dat deze betrokkenheid groeit, lijkt te maken te hebben met het feit dat naast het ecologische aspect van het natuurbeleid, nu ook maatschappelijke aspecten een rol gaan spelen in het provinciale natuurbeleid. Ten opzichte van voorgaande beleidsnota's, is de mate van vermaatschappelijking in het landschapsoffensief behoorlijk gegroeid. Er worden meer maatschappelijke organisaties betrokken en zij dragen meer bij aan het natuurbeleid. Hiernaast is het natuurbeleid ook meer gericht op de belevingswaarde van de

natuur. Hoewel er door de rol van provincie, gemeenten en waterschappen in de actorendimensie sprake is van decentralisatie, is er in de overige beleidsdimensies geen sprake van. Vermaatschappelijking komt wel naar voren, zij het nog niet in grote mate. Er is duidelijk sprake van vermaatschappelijking van actoren en discoursen, maar wat betreft de hulpbronnen en spelregels is nog geen vermaatschappelijking waar te nemen.

Het Brabantse buitengebied in een metropolitane omgeving

In de aanloop naar de provinciale verkiezingen van 2011 wordt door een aantal maatschappelijke organisaties een verkiezingsmanifest opgesteld. Hierin maken deze organisaties duidelijk welke punten er voor de komende bestuursperiode onder de aandacht van de bevolking gebracht moeten worden. In dit manifest wordt specifiek gekeken naar enkele sectoren uit het fysieke domein. Uiteindelijk leidt dit tot een nieuwe, integrale landschapsvisie voor de provincie. Bij de opstelling van dit 'verkiezingsmanifest' waren het Brabants Landschap, de Brabantse Milieufederatie, Waterschappen, Natuurmonumenten, ZLTO en de ANWB bij betrokken. Door middel van het verkiezingsmanifest *Het Brabantse buitengebied in een metropolitane omgeving* willen deze organisaties een aantal punten die zij voor de komende bestuursperiode belangrijk vinden onder de aandacht van de bevolking brengen (Brabants Landschap et al., 2010). In het manifest wordt ingegaan op de verschillende sectoren van het fysieke domein. Er worden punten aangedragen op het gebied van de ruimte, het landschap, het watersysteem, de natuur, de landbouw, de energietransitie en recreatie. Veel van deze sectoren zijn verbonden met elkaar, waardoor er steeds de nadruk ligt op de druk die er op het landelijk gebied ligt. Er moet zuinig omgegaan worden met de ruimte, waardoor bij nieuwe economische activiteiten altijd gezorgd moet worden voor een goede landschappelijke inpassing. Een ander belangrijk punt waarover het manifest zich uitsprekt, is de volledige realisatie van de EHS: *"Tijdens het 'tijdperk Bleker' ontstond steeds duidelijker het sentiment hier in Brabant dat wij onze EHS niet laten afpakken door Den Haag. We gaan het zelf doen!"* (Prins, 2012). In het manifest wordt de provincie verzocht om alles in het werk te stellen om te bereiken dat in 2015 de achteruitgang van de biodiversiteit gestopt is. De EHS dient daarom op zo kort mogelijk termijn afgemaakt te worden: *"temeer omdat met de realisatie van de EHS veelal gelijktijdig doelen op het gebied van water, landbouwstructuurversterking en recreatie worden bereikt. Het behoud van realisatiemogelijkheden is ook belangrijk voor agrarische ondernemers in de EHS"* (Brabants Landschap et al., 2010). Realisatie van de EHS wordt gezien als gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij particulier en agrarisch natuurbeheer volop kansen biedt. Hiernaast dient maximaal ingezet te worden op de prioritaire gebieden door een effectieve besteding van middelen en het nakomen van (inter-) nationale verplichtingen, zoals de Natura2000.

5.2.2 Het Brabantse natuurbeleid vanaf de decentralisatie

Na de presentatie van de plannen van staatssecretaris Bleker, was de meerderheid binnen Provinciale Staten tegen het Decentralisatieakkoord. De provincie Noord-Brabant was een van de eerste provincies die tegen het decentralisatieakkoord hebben gestemd. Gedeputeerde Staten wilde wel instemmen, met als argument dat dit akkoord onder deze omstandigheden het beste is dat de provincie zou kunnen krijgen (Gielis, 2012). In januari 2012 hebben Provinciale Staten alsnog ingestemd met het akkoord.

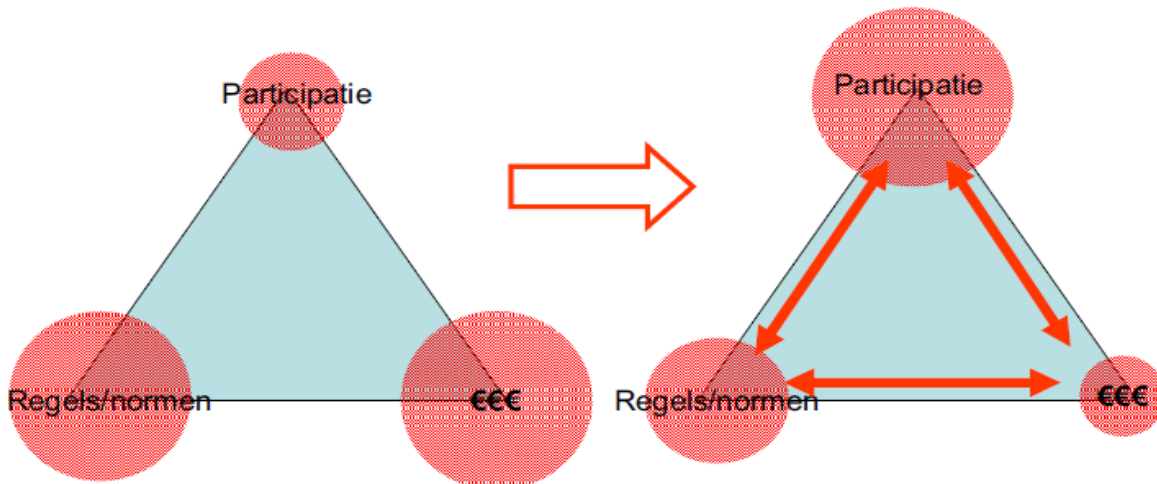
Naar aanleiding van de decentralisatieoperatie is besloten het natuurbeleid in Noord-Brabant te herzien. Vanwege de tekorten in de middelen en het afstoten van rijkstaken was de invloed van de operatie in Noord-Brabant groot. In december 2011 maakte Provinciale Staten de tussenbalans op door middel van een nieuw koersdocument. Hierin is bekeken hoe het met de transitie in het rurale deel van de provincie gesteld is. Er is sprake van een behoefte aan nieuwe invalshoeken en een nieuwe aanpak. Samen met burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheden heeft de provincie gediscussieerd over datgene dat er nodig is om een Vitaal Brabant te realiseren. Uitkomst van deze discussie was het koersdocument 'Transitie van het Brabantse stadteland, een nieuwe koers'. In het koersdocument wordt vermeld dat het einddoel van het document niet helemaal

scherp is. Het einddoel is “meer een contour aan de horizon dan een exacte stip”. Vandaar dat het koersdocument bekeken moet worden als “een plan voor een ontdekkingsstocht” (Provincie Noord-Brabant, 2011). De belangrijkste redenen voor het inslaan van deze nieuwe koers, hebben te maken met geld, maar ook het maatschappelijk ongenoegen dat er heerste rond het natuurbeleid speelde een rol. Dat er echter sprake was van een nieuwe koers, houdt niet in dat ook de doelstellingen van het natuurbeleid ter discussie hebben gestaan: het concept van de EHS blijft overeind. Brabant is een van de weinige provincies die na herijking van de EHS de doelstellingen wat betreft de hectaren in stand houdt. De provincie gaat een onderscheid maken tussen Rijks-EHS en provinciale EHS. De Rijks-EHS komt overeen met de herijkte EHS volgens het decentralisatieakkoord, de provinciale EHS bestaat uit de groene hoofdstructuur binnen de provincie. De Rijks-EHS zal gerealiseerd worden met Rijksgelden, de provinciale EHS zal gefinancierd worden met eigen middelen. Opvallend is dat de provincie burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheden betreft bij het onderzoeken van een nieuwe aanpak van het natuurbeleid, zo kort na de opstelling van het verkiezingsmanifest.

De transitie van het Brabantse stadteland

Het Rijk treedt terug als grote verantwoordelijke op het gebied op het natuurbeleid. Wel blijft het Rijk verantwoordelijk voor de naleving van de internationale verplichtingen. Provincies kunnen door Europa niet aangesproken worden op het niet naleven hiervan, of er moet sprake zijn van nalatigheid door provincies. Nu het Rijk terugtreedt, worden de relaties met maatschappelijke organisaties en terreinbeheerders nog eens aangehaald. De transitie naar een vitaal landelijk gebied kan alleen succesvol verlopen als dit gebeurt in intensieve samenwerking tussen burgers, ondernemers, overheden en onderwijs (Provincie Noord-Brabant, 2011). Uit het nieuwe beleidsdocument blijkt dat de provincie de rol van autoriteit in wil nemen, waarbij zij optreedt als de verbindende factor tussen partijen. Toen de provincie tegen het decentralisatieakkoord stemde, lagen hier vooral financiële motieven achter. Zij waren het vooral niet eens met de ‘draconische’ bezuinigingen van €600 miljoen (Een Vandaag, 2011). Nu er uiteindelijk toch met het akkoord is ingestemd, is de provincie nog steeds niet van plan om direct in het gat te springen dat ontstaat door de rijksbezuinigingen. Omdat er hierdoor sprake is van een financieel ‘gat’, wordt goed nagedacht over andere manieren om de gestelde doelen toch te bereiken. Vermaatschappelijking van het natuurbeleid wordt als een van de mogelijkheden gezien om deze doelen toch te bereiken. Volgens de provincie is het bijna een reflex geworden om maatschappelijke problemen op te lossen door regels en normen op te stellen of subsidies te verlenen. Vanuit de nieuwe visie wordt participatie de basis en waar nodig zal dit ondersteund worden door regels, normen en geld. Wat betreft de bescherming van het landelijk gebied, is de provincie van mening dat zij moet zorgen voor regels en normen die de basiswaarden beschermen. Er moet ruimte gegeven worden aan particulier initiatief en het bedrijfsleven. Dit houdt in dat huidige barrières opgeheven moeten worden. Om deze barrières te doorbreken, moeten scherpe, eenvoudige regels opgesteld worden. De provincie is wel van mening dat wanneer de maatschappij het recht heeft om met eigen oplossingen te komen, ook van de maatschappij verwacht mag worden dat zij ook daadwerkelijk een bijdrage levert aan het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken (Provincie Noord-Brabant, 2011).

De belangrijkste discursieve gedachte in het nieuwe koersdocument is dat het concept EHS overeind blijft, terwijl de Rijksoverheid de EHS zal herzien. Hiernaast is duurzame ontwikkeling een belangrijke gedachte, aangezien er gezocht wordt naar een balans tussen People, Planet en Profit (Telos, 2006; Provincie Noord-Brabant, 2012). Voorheen werd er te veel op de afzonderlijke dimensies gefocust, in plaats van op de samenhang tussen de drie dimensies. Om deze gedachten uit te kunnen werken in beleid, is een sterke regionale aanpak noodzakelijk. Door deze ontwikkelingen, verandert ook de samenhang tussen actoren, hulpbronnen en spelregels. In figuur 5.1 wordt op een schematische manier weergegeven op welke manier de verhoudingen tussen deze drie verschuiven.



Figuur 5.1 De verschuiving van de verhoudingen tussen actoren, hulpbronnen en spelregels.

Bron: Provincie Noord-Brabant, 2011, p.9

In figuur 5.1 is te zien dat de verhoudingen aanzienlijk veranderen. Te zien is dat het accent verschuift van spelregels en hulpbronnen, naar participatie.

Met het decentralisatieakkoord treedt het Rijk terug als grote verantwoordelijke binnen het natuurbeleid. Deze verantwoordelijkheid ligt nu bijna volledig bij de provincies. Door de terugtrekking van het Rijk, lijken de relaties tussen provincie, maatschappelijke organisaties en marktpartijen te groeien. Deze partijen worden ook alle betrokken bij de herijking van het Brabantse deel van de EHS. Omdat de provincie niet van plan is om het financiële gat te vullen, moet er aandachtig gekeken worden naar nieuwe manieren van financiering. Vanaf dit moment is te zien dat vermaatschappelijking een belangrijke rol gaat spelen in het natuurbeleid. Ook door de provincie wordt dit (samen met vermarkting) gezien als belangrijkste mogelijkheid om het natuurbeleid op een effectieve manier uit te voeren. Dit is ook weer terug te zien in figuur 5.1, waar de regels en het geld minder belangrijk worden dan de betrokkenheid en participatie van de samenleving. Hoewel het Rijk de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid neerlegt bij de provincies, is de mate van decentralisatie in de *Transitie van het Brabantse stadteland* lager dan verwacht. Dit komt omdat er vooral sprake is van decentralisatie van actoren en discoursen, maar in de spelregel- en discoursdimensie komt dit niet naar voren. Vermaatschappelijking daarentegen, komt in elk van de beleidsdimensies sterk naar voren, waardoor opgemaakt kan worden dat de mate van vermaatschappelijking in de *Transitie van het Brabantse stadteland* hoog is.

Draagvlak voor een nieuwe natuurvisie

Voordat de nieuwe visie op de natuur daadwerkelijk opgesteld wordt, heeft Provinciale Staten een onderzoek gedaan naar het draagvlak voor provinciaal natuur- en landschapsbeleid. De provincie heeft de taak voor het natuurbeleid ambitieus opgepakt en wil de inwoners kunnen bieden waar zij om vragen, om zodoende natuur en landschap een plek te geven midden in de samenleving en ten goede laten komen aan alle Brabanders (Van den Berg, 2012). Door dit onderzoek moest er meer inzicht verkregen worden in hoe Brabanders natuur en landschap in hun provincie waarderen en gebruiken. Daarnaast moest het onderzoek een indicatie geven over de wensen en verwachtingen van Brabanders ten aanzien van een aantal specifieke beleidsmaatregelen en het bekostigen van deze maatregelen. In het onderzoek zijn vragen in vier clusters ingedeeld: de kwaliteit van natuur en landschap in Brabant; de waardering en het gebruik van natuur en landschap in de woonomgeving; waardering van natuurbeheersmaatregelen; en bekostiging van natuur en landschap in Brabant. Hieronder staan kort de resultaten van het onderzoek, per cluster uiteengezet.

- Kwaliteit van natuur en landschap in Brabant. Brabanders zijn positief over de kwaliteit van natuur en landschap in hun provincie. De meerderheid is van mening dat natuur en

landschap er de afgelopen vier jaar op vooruit zijn gegaan. Vijf jaar geleden was dit andersom, dus de Brabanders worden positiever over natuur en landschap. Verbeterpunten die genoemd worden zijn het opruimen van afval en het tegengaan van verrommeling.

- Natuur en landschap in de woonomgeving. Brabanders hechten veel belang aan natuur in de directe woonomgeving. Een grote meerderheid is van mening dat er ook voldoende natuur en landschap in de woonomgeving aanwezig is. Belangrijkste redenen om de natuur op te zoeken, zijn om er te genieten en tot rust te komen, om sociaal en fysiek bezig te zijn en om de natuur te ervaren en te leren kennen. Meer dan de helft van de Brabanders brengt dagelijks of wekelijks een bezoek aan natuur of landschap.
- Natuur in Brabant. Er bestaat een groot draagvlak voor een meer extensief natuurbeheer onder de Brabantse bevolking. Een grote meerderheid pleit voor een woeste natuur met omgevallen bomen en kronkelige modderpaden. Hiernaast is er een positieve gedachte over de herintroductie van een aantal diersoorten (edelhert, lynx, otter, everzwijn, wisent: “de grote vijf”).
- Bekostigen van natuur. Wat betreft de bekostigingsmaatregelen, is het grootste deel van mening dat er sprake moet zijn van het inzetten van provinciaal geld en medefinanciering door gemeenten en ondernemers. Hiernaast zijn Brabanders bereid zelf een (symbolische) bijdrage te leveren aan een natuurgebied (Van den Berg, 2012).

Gedeputeerde Van den Hout geeft aan dat de Brabantse cultuur onmiskenbaar de basis vormt voor de succesvolle samenwerking met de maatschappelijke organisaties in de groene ruimte (Van den Hout, in: Prins, 2012). Bij het overleg met de partijen heeft de provincie veelal een faciliterende rol. Dit houdt in dat de provincie partijen uitnodigt om het gesprek met elkaar aan te gaan. Uitgangspunt blijft dat natuur geen kostenpost is, maar een potentiële maatschappelijke en economische meerwaarde vertegenwoordigt.

Uit het gebruik- en belevingsonderzoek van de provincie Noord-Brabant blijkt dat de natuur een plek heeft in de samenleving. Dit bleek al uit het verkiezingsmanifest dat is opgesteld door een aantal maatschappelijke organisaties. De provincie ziet zelf ook in dat de samenleving een grote betrokkenheid toont voor de natuur, en wil samen met deze maatschappelijke actoren een nieuwe natuurvisie opstellen. In de samenleving ontstaat meer betrokkenheid bij de natuur en zij wil dit ook uiten. De provincie zal maatschappelijke organisaties ook de ruimte geven om ook tot actie over te gaan. Door de nieuwe rol die maatschappelijke organisaties op zich nemen en de ruimte die deze organisaties hiervoor krijgen van de provincie, is sprake van een hoge mate van vermaatschappelijking. De decentralisatie van het natuurbeleid komt niet goed naar voren in het belevingsonderzoek. Echter, door de decentralisatie komt vermaatschappelijking naar voren als kans om het natuurbeleid effectief en efficiënt uit te voeren. De decentralisatie van het natuurbeleid kan dus gezien worden als *policy window*, waarbij maatschappelijke organisaties de mogelijkheid krijgen zich uit te spreken voor meer betrokkenheid bij het natuurbeleid. Hierdoor is er wel enige mate van decentralisatie waar te nemen.

Samen slimmer investeren!

In 2014 worden de provincies financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS en de ontwikkeling van natuurgebieden waar internationale verplichtingen voor gelden. Om te kijken waar de kansen voor de provincie ligt, is de Sociaal Economische Raad van Brabant (SER Brabant) ingeschakeld. Er wordt gekeken naar de manier waarop de belangen van bedrijven in Brabant gebundeld kunnen worden met de belangen van natuur en landschap. Er wordt verwacht dat het krachtenveld tussen overheid, samenleving en markt fors zal veranderen de komende periode. De overheid zal meer taken los gaan laten. In het advies *Samen slimmer investeren* van SER Brabant (2012) wordt gepleit voor een nieuwe filosofie, waarin natuur en landschap niet meer gezien worden als kostenpost maar als een meerwaarde voor de regionale economische concurrentiepositie. Aan deze verandering zit ook de trend van duurzaam ondernemen verbonden. Als advies voor een nieuwe koers van het natuurbeleid (en de private financiering hiervan) wordt gewezen op bepaalde

ontwikkelingen en aanknopingspunten. Zo wordt geschreven dat er “cross-overs” plaats kunnen vinden tussen de natuur- en landschapssector en bijvoorbeeld maatschappelijke thema’s als gezondheid en voedsel. Het koersdocument ‘De transitie van het Brabantse Stadeland’ wordt gezien als belangrijke eerste stap voor een nieuwe aanpak, omdat hierin meer ruimte wordt gegeven aan burgers en bedrijven. Er is echter een verdergaande vernieuwing nodig, door nog meer de verbinding te zoeken met de stedelijke gebieden (SER Brabant, 2012). Een belangrijk uitgangspunt van SER Brabant is dat economie niet waardevoller wordt geacht dan natuur, maar dat natuur en economie evenwaardig zijn. SER Brabant stelt vijf beleidsprioriteiten op voor de provincie (SER Brabant, 2012, pp. 38 - 39):

1. Zet de route uit naar een nieuwe Brabantse koers Economie & Natuur vanaf 2014.
2. Zet Brabant neer als ‘proeftuin’ voor landschapsinnovatie en bied aan de hand van pilotgebieden voorwaarden voor een regionale aanpak van economie en natuur.
3. Realiseer de verschuiving van overheidsdominantie naar marktgericht denken.
4. Draag financieel bij om de nieuwe koers voor natuur & landschap te versnellen.
5. Richt een kennisinstituut op samen met andere kennisorganisaties om kennis op dit terrein te bundelen en voor onderzoek op dit nieuwe terrein.

Uit de adviespunten van SER Brabant valt op te maken dat de koers die de provincie ingaat met *Transitie van het Brabantse stadeland*, een goede keus is geweest. SER Brabant laat zien achter de keuze tot vermaatschappelijking van het natuurbeleid te staan. Hierdoor wordt nogmaals aangegeven dat vermaatschappelijking van het natuurbeleid bij verschillende partijen (zowel overheden als maatschappelijke organisaties) een gewenste ontwikkeling is binnen het natuurbeleid. SER Brabant geeft echter wel aan dat naast de samenleving ook de markt meer betrokken moet worden bij het natuurbeleid. Naast vermaatschappelijking zou dus ook vermarkting een positieve ontwikkeling zijn en een goede bijdrage kunnen leveren aan een effectieve en efficiënte beleidsvoering. Hoewel er dus wel sprake is van vermaatschappelijking in het advies, is de mate hiervan niet hoog omdat vermaatschappelijking slechts een deel is van de te volgen koers. De decentralisatie van het natuurbeleid komt in het advies vooral naar voren als kans om een nieuwe koers in te slaan. De mate van decentralisatie is dus niet hoog, maar wel aanwezig door het belang dat aan de decentralisatie gehecht wordt.

Brabant: uitnodigend groen

Vervolgens wordt er in de provincie Noord-Brabant een nieuwe, integrale natuur- en landschapsvisie opgesteld: *Brabant: uitnodigend groen*. Waar het bij *Transitie van het Brabantse stadeland* nog een koersdocument betrof, is er na verschillende onderzoeken naar de kansen en mogelijkheden voor het natuurbeleid met dit document een nieuwe natuurvisie vastgesteld. De nieuwe, vastgestelde koers richt zich vooral op de manier waarop de EHS gerealiseerd wordt. De manier waarop voorheen gewerkt werd, wordt ervaren als omslachtig en duur. Vooral de organisatie van de uitvoering kan op veel punten verbeterd worden. Integraal ontwikkelen wordt als een van de grote oplossingen gezien. Nu het Rijk de handen van het natuurbeleid aftrekt, is het geen automatisme dat de provincie die taak overneemt. De uitdaging ligt vooral bij de regio om op een innovatieve manier de natuur te ontwikkelen samen met actieve bewoners in de streek (Provincie Noord-Brabant, 2012).

De doelstellingen uit het nieuwe natuurbeleid kunnen niet gerealiseerd worden wanneer de provincie hier als enige actor aan werkt. Het natuurbeleid wordt dan ook gezien als gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, maar ook van ondernemers en de maatschappij. Samenwerken met alle betrokken partijen lijkt de beste manier om snel resultaten te boeken. Omdat natuur op een bredere manier bekeken wordt, krijgen partijen die voorheen niet betrokken werden de kans om deel te nemen aan het natuurbeleid en op zoek te gaan naar gezamenlijke belangen. De provincie wil de traditionele, regisserende rol loslaten in het nieuwe natuurbeleid, en ziet zich nu meer als stimulator voor verbindingen tussen andere partijen: “Het resultaat staat voorop en de weg waarop dit tot stand komt, ligt meer bij de initiatiefnemer. Als provincie gaan we dus meer loslaten”

(Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 21). In het nieuwe natuurbeleid wordt gestreefd naar kostenverlaging en efficiëntie. Naast kostenverlaging, wordt ook geprobeerd om de opbrengsten van de natuur te verhogen. Op langere termijn zal het bedrijfsleven een belangrijke rol gaan spelen in de natuurbescherming. Om het voor maatschappelijke en marktpartijen aantrekkelijker te maken om te participeren in het natuurbeleid, zal de regelgeving vereenvoudigd worden om barrières weg te nemen. Waar de provincie in de actorendimensie de regie los wil laten, wil zij deze wat betreft de handhaving van de wet- en regelgeving vasthouden. De belangrijkste discursieve gedachten in het nieuwe natuurbeleid zijn dat het natuurbeleid mee moet bewegen met de algemene trends. In de maatschappij heerst de groeiende behoefte aan recreatie en ontspanning, binnen de markt groeit het belang van een duurzame economische groei. Hier moet het natuurbeleid op inspelen. Op deze manier wil de provincie de natuur weer een plek geven midden in de samenleving.

Binnen het nieuwe natuurbeleid van de provincie heerst de gedachte dat niet alleen de provincie, maar ook gemeenten en waterschappen verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid. Hiernaast moeten ook maatschappelijke organisaties en marktpartijen betrokken worden. Op deze manier wordt duidelijk dat zowel decentralisatie en vermaatschappelijking een belangrijke rol spelen in het nieuwe natuurbeleid. Ook vermarkting komt aan bod: de provincie geeft aan dat ook bedrijven een rol gaan spelen in de toekomst. Wanneer deze bedrijven in zullen zien dat zij ook van de baten van de natuur kunnen profiteren, zullen zij ook bereid zijn om te investeren in de natuur. Er is dus ook duidelijk sprake van (beginnende) vermarkting binnen het Brabantse natuurbeleid. De mate van vermaatschappelijking in de nieuwe natuurvisie is hoog. De natuur wordt meer gericht op de maatschappelijke wensen en maatschappelijke organisaties hebben een grote rol in de beleidsvorming en –uitvoering. Hiernaast is er ook enige mate van decentralisatie. Wederom minder dan vooraf verwacht werd, maar uit de hulpbronnen en spelregels komt decentralisatie niet naar voren.

5.2.3 Discoursen in het Brabantse natuurbeleid

Nu het natuurbeleid en zijn discoursen, voor de provincie Noord-Brabant beschreven zijn, kan het onderscheid gemaakt worden tussen het toonaangevende discours en de discoursen die van invloed zijn geweest op het toonaangevend discours.

In paragraaf 5.2 zijn de beleidsstukken genoemd die het natuurbeleid voor de provincie Noord-Brabant in de loop der jaren gevormd hebben. In tabel 5.1 zijn deze beleidsstukken weergegeven waarbij per beleidsnota een score is toegekend aan de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking. Zo is op een snelle manier te zien hoe de ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking er in de toonaangevende discoursen in het Brabantse natuurbeleid eruit ziet.

	NBP Noord-Brabant (1993)	Reconstructie (1997)	Landschaps-offensief (2002)	Transitie van het Brabantse Stadteland (2011)	Brabant: uitnodigend groen (2012)
Mate van decentralisatie	0	++	0	+	+
Mate van vermaatschappelijking	0	0	+	++	++

Tabel 5.1 De ontwikkeling van het beleidsdiscours van decentralisatie en vermaatschappelijking in het Brabantse natuurbeleid

Wat meteen opvalt wanneer je naar tabel 5.1 kijkt, is de decentralisatiepiek ten tijde van het reconstructiebeleid. Vervolgens is er tussen 2002 en 2011 geen sprake van decentralisatie, waarna er vanaf 2011 enige mate van decentralisatie waar te nemen is in het toonaangevend discours. De piek in 1997 is gemakkelijk te verklaren, omdat er in die periode sprake was van varkenspest in enkele provincies, waaronder Noord-Brabant. Hierdoor werden de getroffen provincies door het Rijk verplicht een reconstructiebeleid op te stellen om het probleem aan te pakken. Het

reconstructiebeleid is dus ontworpen om op een regionale manier de varkenspest aan te pakken. Daardoor is de provincie de grootste speler in het natuurbeleid en staat het Rijk op de achtergrond. Hoewel je zou verwachten dat er vanaf de decentralisatie van het natuurbeleid ook op provinciaal niveau sprake zou zijn van een hoge mate van decentralisatie in de discoursen, is dat niet het geval in Noord-Brabant. Dit komt omdat decentralisatie niet in elke beleidsdimensie naar voren komt. De houding van de provincie tegenover de grote bezuinigingen is hier wellicht een verklaring voor, omdat dezelfde bezuinigingen ook de reden waren voor de provincie om tegen het decentralisatieakkoord te stemmen. De provincie is niet van plan geweest om het probleem dat de bezuinigingen veroorzaakt hebben op te lossen door diep in eigen buidel te tasten. Hiervoor is de provincie vrijwel meteen op zoek gegaan naar andere manieren van financiering, waarbij verder gekeken werd dan overheidspartijen. Dit sluit aan op de mate van vermaatschappelijking in de provincie. Deze komt langzaam op ten tijde van het landschapsoffensief, om vanaf 2011 te pieken in het toonaangevende discours. Waar de mate van decentralisatie minder is dan verwacht, is de mate van vermaatschappelijking hoger. Zoals gezegd, is vanaf het moment dat het natuurbeleid gedecentraliseerd werd naar de provincies gekeken naar andere manieren van financiering, waarbij vermaatschappelijking en vermarkting de belangrijkste opties waren. Hierdoor is het natuurbeleid ook mede afgestemd op maatschappelijke en economische belangen, om het voor maatschappelijke organisaties en marktpartijen aantrekkelijker te maken om een bijdrage te leveren aan het natuurbeleid.

Naast de toonaangevende beleidsdiscoursen, zijn er discoursen in het natuurbeleid aanwezig geweest die geprobeerd hebben om het toonaangevende discours te beïnvloeden. Deze discoursen, en de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in deze discoursen, zijn weergegeven in tabel 5.2.

	NBP Brabant (vanaf 1993)	Vanaf het Reconstructie- beleid (vanaf 1997)	Revitalisering van het landelijk gebied (vanaf 2000)	Nieuwe natuurvisie (2010)	Samen Slimmer Investeren (2012)
Mate van decentralisatie	0	++	0	+	+
Mate van vermaatschappelijking	0	++	+	++	+

Tabel 5.2 De ontwikkeling van de overige discoursen van decentralisatie en vermaatschappelijking in het Brabantse natuurbeleid

Zoals ook bij het toonaangevend discours te zien was, is er in de overige discoursen in het Brabantse natuurbeleid een decentralisatie- en een vermaatschappelijkingspiek te zien ten tijde van het reconstructiebeleid. Deze kan op dezelfde manier verklaard worden als de decentralisatiepiek in het toonaangevend discours: het betreft een lokaal milieuprobleem waar ook lokaal oplossingen voor gevonden moeten worden. Echter, waar er in het beleid alleen sprake was van verschillende overheden die het probleem samen aanpakken, is er in de overige discoursen ook te zien dat maatschappelijke organisaties bij wilden dragen. Decentralisatie komt daarna pas weer naar voren in de aanloop naar een nieuwe natuurvisie, waar de gedachte heerst dat het natuurbeleid beter op een lokale manier aangepakt kan worden. De mate van vermaatschappelijking is niet verdwenen uit de discoursen sinds deze in 1997 de kop op stak. Hoewel er in de aanloop naar een nieuwe natuurvisie sprake was van een hoge mate van vermaatschappelijking, is deze wat lager in het advies van SER Brabant. Dit is te verklaren omdat in het adviesrapport niet alleen vermaatschappelijking als belangrijke ontwikkeling voor het natuurbeleid gezien wordt, maar ook vermarkting behoort tot de belangrijkste mogelijkheden. Omdat deze beide bij moeten dragen aan het natuurbeleid, is de mate van vermaatschappelijking lager dan in de periode daarvoor.

5.3 Discoursen in het Groninger natuurbeleid

In deze paragraaf worden de discoursen van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid van de provincie Groningen uiteengezet. Hierbij worden zowel de visies van verschillende maatschappelijke organisaties aangehaald, als de politieke discoursen over het natuurbeleid en het draagvlak hiervoor in de provincie. Zoals inmiddels gebruikelijk, worden de verschillende discoursen op chronologische volgorde beschreven, waarna er later een onderscheid gemaakt wordt tussen de toonaangevende discoursen en de discoursen die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van het toonaangevende discours. In het literatuuronderzoek is gekeken naar wat voor de provincie Groningen de belangrijkste beleidsstukken zijn geweest die vorm hebben gegeven aan het provinciale natuurbeleid. In de volgende nota's komen de ontwikkelingen in het Groninger natuurbeleid naar voren:

- Notitie Natuurontwikkeling in de provincie Groningen (1990)
- Nota Uitwerking ecologische hoofdstructuur (1993)
- Streekplan, Milieubeleidsplan, Waterhuishoudingsplan (1994)
- Provinciaal omgevingsplan Groningen (2000)
- Provinciaal omgevingsplan Groningen (2009)
- Groningen, Groen van Wad tot Westerwolde, Beleidsnota natuur 2013-2021 (2013).

5.3.1 Het Groninger natuurbeleid vanaf 1990

Natuurontwikkeling in de provincie Groningen

In oktober 1990 wordt in Groningen de nota *Natuurontwikkeling in de provincie Groningen* vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Aanleiding voor het vaststellen van deze nota, was het Natuurbeleidsplan van de Rijksoverheid. Omdat natuurontwikkeling een belangrijke plek inneemt in het NBP, komen de beleidsaccenten in Groningen ook bij natuurontwikkeling te liggen. De provincie kiest hierbij voor een actieve opstelling bij het zoeken naar en het benutten van kansen voor natuurontwikkeling (Provincie Groningen, 1990). De provincie heeft verschillende redenen voor een actieve houding ten opzichte van natuurontwikkeling:

- De ecologische structuur in de provincie ligt versnipperd. Het is gewenst extra natuur te creëren om zodoende samenhang tussen natuurgebieden te ontwikkelen en te versterken.
- Natuurontwikkeling kan een positieve bijdragen leveren aan het toeristisch klimaat.
- De ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden kan de aantrekkingskracht voor nieuwe bedrijven en bewoners gunstig beïnvloeden (Provincie Groningen, 1990).

Het betreft hier slechts een notitie en geen vaststelling van het beleid, waardoor er vooral gekeken wordt naar wat voor natuur er ontwikkeld zal worden en in welke gebieden.

Om de kansen voor natuurontwikkeling zoveel mogelijk te benutten, stelt de provincie voor om een samenspel op te zetten met landbouw aan de ene kant en natuur en landschap aan de andere kant. Hiernaast zal er veel overleg plaats moeten vinden tussen verschillende overheidslagen, zodat provincie, gemeenten en waterschappen alle hun zegje kunnen doen. Hiernaast zal ook overlegd worden met aangrenzende provincies en regio's, zowel nationaal als internationaal. Wat betreft de uitvoering van het NBP, ziet de provincie zichzelf als belangrijke partner van het Rijk. Om te achterhalen welke natuur er ontwikkeld dient te worden in Groningen, heeft de provincie zich drie dingen afgevraagd:

1. welke natuur is kenmerkend voor Groningen?
2. welke natuur draagt bij aan de vergroting van de (inter-)nationale betekenis van Groningen?
3. welke natuur is op niet al te lange termijn te realiseren?

Vanuit cultuurhistorisch oogpunt wordt de focus op water en moeras gelegd.

In de eerste notitie over natuurontwikkeling in de provincie Groningen wordt al gesproken van samenwerking tussen meerdere partijen. Bij deze samenwerking betreft het vooral samenwerking

tussen overheidspartijen, maar ook samenwerken met landbouw, natuur en landschap wordt besproken. Dit houdt in dat er wordt gewerkt met maatschappelijke organisaties als Natuurmonumenten en LTO-Noord. Hoewel de provincie aangeeft dat er met meerdere overheden en maatschappelijke organisaties wordt samengewerkt, is er nog geen sprake van decentralisatie. Dit komt doordat de provincie zichzelf neerzet als partner van het Rijk, waarmee de provincie aangeeft het Rijk te helpen bij de doelen die het Rijk opstelt. Hierdoor wordt een duidelijke hiërarchie zichtbaar. Hoewel er geen sprake is van decentralisatie, komt vermaatschappelijking wel duidelijker naar voren, doordat er op provinciaal niveau samengewerkt wordt met maatschappelijke organisaties uit de landbouw- en natuursector. Waar de mate van decentralisatie in de eerste natuurnota van de provincie Groningen nog nihil is, is er wel al sprake van enige mate van vermaatschappelijking.

Uitwerking Ecologische hoofdstructuur Groningen

Vervolgens komt de provincie in 1993 met beleidsnota waarin een kader gevormd wordt waarbinnen de uitwerking van de EHS plaatsvindt. Deze "Nota uitwerking Ecologische hoofdstructuur Groningen" (1993) vormt de eerste stap om in samenwerking met het Rijk de ecologische hoofdstructuur tot stand te brengen. Om het hoofddoel van het Natuurbeleidsplan te bereiken (duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden), wordt gekozen voor een meer offensieve aanpak dan voorheen het geval geweest is. Het offensieve karakter bestaat uit het ontwikkelen van een ruimtelijk stabiele, samenhangende ecologische hoofdstructuur (Provincie Groningen, 1993, p. 5). Door middel van areaaluitbreiding, natuurontwikkeling en het aaneenschakelen van grotere natuurgebieden door verbindingzones, probeert de provincie deze hoofdstructuur te realiseren. Om duidelijk te hebben op welke punten er gestuurd moet worden om de ecologische hoofdstructuur in de provincie te realiseren, is in de nota een nieuwe natuurvisie opgesteld. Bij de ontwikkeling van deze natuurvisie, zijn binnen de provincie een aantal vragen gesteld:

- Welke natuur is kenmerkend voor Groningen?
- Welke natuur vergroot de (inter-)nationale betekenis?
- Welke natuur is op niet al te lange termijn te realiseren en is goed houdbaar?
- Welke natuur is momenteel ondervertegenwoordigd in het areaal beschermde natuur- en relatienotagebieden?

De provincie heeft het voornemen om, in sterke samenwerking met het Rijk, voortvarend te werken aan het tot stand komen van de ecologische hoofdstructuur (Provincie Groningen, 1993). In overleg met belangengroeperingen en met het ministerie van LNV worden gebiedsvisies opgesteld. Er worden gebiedsvisies opgesteld om aan te geven welke natuurgebieden waardevol of kansrijk zijn voor natuurontwikkeling. Voor de uitvoering van het NBP ontvangen provincies een uitkering die door het Rijk, via het provinciefonds, bij de provincies terecht komt. De financiering van de te realiseren verbindingzones uit de ecologische hoofdstructuur komt geheel ten laste van het Rijk (Provincie Groningen, 1993). Wanneer zich knelpunten voordoen in de verwerving of de ontwikkeling van natuurgebieden, zal de provincie zich actief inzetten om aanvullende financiële middelen te vergaren om deze knelpunten op te lossen. Hiervoor kan de provincie beslissen eigen middelen in te zetten. De provincie zal het Rijk actief steunen bij het realiseren van de EHS. Bij de uitwerking van de EHS is het belangrijk om vooraf een duidelijk beeld te hebben van de natuurwaarden die behouden, versterkt of ontwikkeld moeten worden. In de provincie Groningen is hierbij extra aandacht besteed aan natuurtypen die ondervertegenwoordigd zijn. Ook worden gebieden die een bijzondere milieukwaliteit hebben erg kansrijk geacht. De provincie wil zo snel mogelijk de begrenzing hiervan bewerkstelligen, zodat snel overgegaan kan worden op de verwerving van de benodigde gronden.

In de uitwerkingsnota van de EHS in Groningen is vooral sprake van eenrichtingsverkeer van het Rijk naar de provincie: het Rijk heeft de plannen voor de EHS opgesteld en de provincie Groningen voert

deze plannen op provinciaal niveau uit. Alle middelen worden door het Rijk beschikbaar gesteld. Sprake van decentralisatie is er dus nog niet. Waar er in de voorgaande notitie over de EHS in Groningen nog enige sprake was van vermaatschappelijking, wordt er in de uitwerkingsnota niet over gesproken.

Schetsschuit

Bij de ontwikkeling van het natuurbeleid in de provincie Groningen, is het fenomeen 'Schetsschuit' heel belangrijk geweest (De Jonge, 2013). "De schetsschuit is een ontwerpatelier van één à drie dagen, met de doelstelling om nieuwe oplossingen te vinden voor complexe ruimtelijke opgaven, draagvlak te creëren en het proces in een 'snelkookpan' in beweging te zetten" (Dienst Landelijk Gebied & Ministerie van EL&I, 2011). De deelnemers aan een dergelijke schetsschuit zijn experts, ondernemers, bewoners en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Er doen niet alleen natuurorganisaties mee in een schetsschuit, ook de bevolking wordt betrokken. Dit zorgt voor draagvlak voor het natuurbeleid. Deze deelnemers werken tijdens dit 'atelier' intensief samen om passende oplossingen te zoeken voor het betreffende probleem. De schetsschuit zorgt ervoor dat er oplossingen gevonden worden, het draagt bij aan het draagvlak voor de gevonden oplossing en zorgt voor tijdswinst. Hoewel het concept 'schetsschuit' ontstaan is in 2005, wordt het idee hierachter al langere tijd toegepast in Groningen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er ook al langere tijd draagvlak bestaat voor het natuurbeleid in de provincie, omdat betrokkenen altijd benaderd en betrokken zijn geweest. Albert de Jonge, lange tijd betrokken geweest bij het natuurbeleid in Groningen, geeft aan dat er nooit sprake is geweest van het wel of niet betrekken van de samenleving. "Er is altijd goed samengewerkt met zowel overheids- als niet-overheidspartijen" (De Jonge, 2013). Vanaf de inrichting van de EHS wordt de schetsschuit in Groningen gebruikt. Destijds is er een afspraak gemaakt tussen de provincie en maatschappelijke organisaties dat er sprake zal zijn van prioritering om de beschikbare middelen zo efficiënt en effectief mogelijk te gebruiken. Door het gebruik van de schetsschuit heeft in de provincie Groningen nooit de discussie plaatsgevonden over de juridisering van het natuurbeleid, zoals deze rond het jaar 2000 op nationaal niveau tot uiting kwam. Door de toepassing van de schetsschuit in een vroeg stadium in het natuurbeleid van de provincie Groningen, kan ook gezegd worden dat er vanaf de inrichting van de EHS begin jaren '90 al sprake was van enige mate van vermaatschappelijking van het natuurbeleid.

Streekplan

In 1994 stellen Provinciale Staten een nieuw streekplan vast. Het belangrijkste uitgangspunt hierin is duurzame ontwikkeling. Zowel behoud, herstel als ontwikkeling van kenmerkende Groninger landschapselementen blijven een belangrijke doelstelling. Ook moet de grote verscheidenheid in landschapstypen behouden worden. Duurzame ontwikkeling wordt in het Streekplan verwoord als het samengaan van de hoofdfuncties landbouw, natuur en recreatie in een gevarieerd landschap. Aan de hand van deze beschrijving worden er drie aanduidingen geïntroduceerd: "landbouw richtinggevend", "natuur richtinggevend" en "landbouw en natuur in samenhang richtinggevend". Het eerste houdt in dat natuurlijke en landschappelijke elementen behouden moeten worden, zonder dat zij een storende factor vormen voor de landbouw. De tweede aanduiding houdt in dat in gebieden met een rijke natuur, de functies die in strijd zijn met natuurbescherming geweerd moeten worden. In gebieden waar de natuur nog in ontwikkeling is, moeten ingrepen die hier een belemmerende factor in kunnen hebben geweerd worden. De derde aanduiding houdt in dat de bestaande ruimtelijke structuur en de karakteristieke natuur- en landschapselementen behouden moeten worden. Dit mag ook beperkingen opleggen aan het agrarische bedrijfsleven. Zoals in 1993 al vastgesteld was, worden natuur en landschap vooral versterkt (en ontwikkeld) door grotere eenheden natuurgebied te realiseren en door meer samenhang in deze natuurgebieden aan te brengen. Het verschil met de nota Uitwerking ecologische hoofdstructuur is dat er in het streekplan regio's worden opgesteld. Per regio wordt een uitwerking gegeven van de ontwikkelingen van natuur en landschap zoals deze in de betreffende regio gewenst zijn. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier regio's:

1. West Groningen. De belangrijkste punten hier zijn het in stand houden en ontwikkelen van het houtsingellandschap en de daarin voorkomende belangrijke natuurlijke elementen.
2. Noord-Groningen. De belangrijkste punten in deze regio zijn het handhaven van rust en openheid en het behoud van de dijken.
3. Oost-Groningen. In deze regio is zowel sprake van natuurontwikkeling, als van natuurinrichting en natuurbehoud.
4. Centraal-Groningen. In deze regio is vooral het behoud van houtwallen een belangrijk aspect (Provincie Groningen, 1994).

De provincie kan in het streekplan nog steeds gezien worden als de uitvoerder van de plannen van de Rijksoverheid. Deze houding neemt de provincie ook in met het streekplan. De provincie houdt wel ruimte voor initiatieven van onderaf: waar maatschappelijke organisaties of gemeenten goede ideeën hebben, krijgen zij de ruimte om deze uit te voeren, mits binnen de kaders die door het Streekplan opgesteld zijn. De hulpbronnen worden afgestemd op het Rijksbeleid. De belangrijkste discursieve gedachten in het Streekplan zijn gericht op functioneel ruimtegebruik en ontwikkelingen die voor meerdere sectoren positieve gevolgen hebben. Zo wordt er niet alleen gekeken naar een hoge kwaliteit van natuur en landschap, maar milieu, toerisme en recreatie worden gekoppeld aan het natuurbeleid. Dit alles zou een leefbaar Groningen tot gevolg moeten hebben. Decentralisatie is niet aan de orde binnen het Streekplan. Er is een duidelijke hiërarchie in de actorendimensie aanwezig: de provincie voert de plannen van het Rijk uit met de hulp van gemeenten. Er is wel sprake van vermaatschappelijking van actoren en discoursen. De provincie geeft ruimte aan maatschappelijke organisaties wanneer zij met een idee komen dat bevorderlijk is voor de kwaliteit van de leefomgeving. De mate van vermaatschappelijking is niet hoog, maar zeker aanwezig in het Streekplan.

Natuur en landschap onder de loep

In 2000 besloot Provinciale Staten een onderzoek te doen naar het natuur- en landschapsbeleid in de provincie. De doelstelling van dit onderzoek was om bij te dragen aan de verbetering van het provinciale natuurbeleid. De commissie beleidsonderzoek heeft vervolgens onderzocht of het natuurbeleid zoals dit tussen 1990 en 2000 gevoerd is heeft geleid tot behoud of herstel van de nagestreefde natuur- en landschapswaarden (Commissie beleidsonderzoek Natuur en Landschap, 2001). In "Natuur en Landschap onder de loep" zullen ook aanbevelingen gedaan worden voor het toekomstige natuurbeleid. De commissie concludeerde na afloop van het onderzoek dat het natuurbeleid gedeeltelijk succesvol is geweest. De belangrijkste behaalde successen zijn de verwerving van de EHS en de ontwikkeling hiervan, projecten buiten de EHS, beter overleg met andere sectoren zoals de landbouw en een toename van sommige vogel- en plantensoorten. Naast deze successen, zijn er ook teleurstellende aspecten van het beleid waargenomen. Zo wordt de kwaliteit van natuur en landschap nog steeds beïnvloed door verzuring en verdroging. Voor het toekomstige natuurbeleid in de provincie, wordt aanbevolen om samen met andere organisaties en overheden een aanpak op te zetten tegen de kwalitatieve achteruitgang van natuur en landschap. Hiernaast moet de provincie eigen middelen en instrumenten actiever inzetten ten behoeve van de realisering van de EHS. Op deze manier kan sneller worden gekomen tot een aaneengesloten natuurgebied. Een andere aanbeveling richt zich op agrarisch natuurbeheer. De commissie is van mening dat het natuurbeheer vaker toevertrouwd moet worden aan boeren. Hiernaast moeten de mogelijkheden voor duurzame landbouw bevorderd worden, omdat dit bij kan dragen aan de kwaliteitsverhoging van de natuur. Ook moeten gemeenten meer betrokken worden, onder andere door het opstellen van landschapsbeleidsplannen. Hierbij worden naast overheden ook maatschappelijke organisaties en burgers betrokken, dat weer leidt tot een (noodzakelijke) maatschappelijke inbedding van het natuurbeleid (Commissie beleidsonderzoek Natuur en Landschap, 2001). De provincie moet een sterkere regisserende rol innemen en lagere overheden regelmatig aanspreken op de uitvoering van het beleid.

Uit het onderzoek van de Commissie beleidsonderzoek Natuur en Landschap valt op te maken dat de provincie gemeenten nauwer moet betrekken bij de uitvoering van het natuurbeleid. Dit is zowel een roep tot decentralisatie als een roep tot vermaatschappelijking van het natuurbeleid, omdat door het betrekken van gemeenten bij het natuurbeleid, het natuurbeleid ook dichterbij de burger komt te staan. Hierdoor zou de betrokkenheid van de samenleving groeien en zouden er meer initiatieven van onderaf kunnen ontstaan. De commissie pleit dus tegelijkertijd voor een hogere mate van decentralisatie en vermaatschappelijking in het provinciale natuurbeleid. In het onderzoek *Natuur en landschap onder de loep* is zowel enige mate van decentralisatie, als enige mate van vermaatschappelijking waar te nemen.

Provinciaal omgevingsplan 2000

In december 2000 is door Provinciale Staten het Provinciaal Omgevingsplan (POP) vastgesteld. In dit document zijn de hoofdlijnen van het provinciaal omgevingsbeleid voor de komende jaren aangegeven. Waar er voorheen sprake was van een apart Streekplan, waterhuishoudingsplan, milieubeleidsplan en mobiliteitsplan, zijn deze vier in het POP geïntegreerd. In de voorbereiding van het POP zijn zowel burgers, overheidspartijen en maatschappelijke organisaties betrokken geweest. Om verschillende partijen zich uit te laten spreken over hun meningen en wensen over de omgeving, zijn verschillende campagnes gevoerd. Brede steun wordt als noodzakelijk gezien, omdat het omgevingsplan geen eindstation is, maar een startpunt voor ontwikkelingsgerichte uitvoering per regio, samen met gemeenten en waterschappen en met betrokkenheid van burgers en belangengroepen (Provincie Groningen, 2000). In het POP zijn verschillende sectoren opgenomen. Hier wordt alleen gekeken naar het beleid betreffende natuur en landschap. In 1998 is door de provincie de campagne 'Kom maar op voor de toekomst van Groningen' in gang gezet. Inwoners van de provincie zijn hierin uitgedaagd om hun eigen visie op de toekomst van Groningen te geven. Een jaar later is een nieuwe campagne gestart: 'Kies voor de toekomst van Groningen: de kaarten op tafel'. Aan de hand van de uitkomsten van deze campagnes zijn de belangrijkste elementen benoemd waarop het omgevingsplan is gericht. Alleen samen plannen maken voor de toekomst van Groningen is echter niet genoeg. Ze zullen ook samen tot uitvoering gebracht moeten worden (Provincie Groningen, 2000). De provincie stelt via de jaarlijkse provinciebegroting elk jaar eigen financiële middelen beschikbaar. Vaak vindt er (mede)financiering plaats door partners als gemeenten en waterschappen (Provincie Groningen, 2000). De belangrijkste discursieve gedachten in het Provinciaal omgevingsplan van 2000 is de gedachte over duurzame ontwikkeling: ontwikkelingen in de natuur kunnen ook versterkend werken voor de werkgelegenheid en voor een leefbaar Groningen.

Vermaatschappelijking komt duidelijk naar voren in het Provinciaal omgevingsplan. Voorafgaand aan de opstelling van het beleid, mochten inwoners hun stem laten horen om aan te geven wat zij wilden in de natuur. De uitkomsten van deze stemming is verwerkt in het provinciaal omgevingsplan. Ook in de uitvoering wordt verwacht dat de burgers meewerken. Decentralisatie komt vooral in de hulpbronnendimensie naar voren. De provincie stelt elk jaar eigen middelen beschikbaar, waarbij vaak ook sprake is van medefinanciering door gemeenten en waterschappen. Daarnaast ontvangt de provincie ook financiële middelen van het Rijk. De focus ligt op de combinatie van ecologie, economie en cultuurhistorie. Bij het opstellen van het omgevingsplan is gekeken naar de visie van de bevolking. Over het algemeen kan over het provinciaal omgevingsplan gezegd worden dat er weinig tot geen sprake is van decentralisatie. Vermaatschappelijking komt hierin duidelijker naar voren.

Provinciaal omgevingsplan 2009-2013

Het provinciaal omgevingsplan van 2000 blijft een behoorlijke periode doorlopen, totdat dit in 2009 wordt hernieuwd. In de jaren hiervoor hebben 'honderden inwoners uit de provincie, tientallen belangenorganisaties, de Groninger gemeenten en vele andere betrokkenen hun bijdrage geleverd aan het nieuwe omgevingsplan. Soms instemmend, soms (zeer) kritisch, maar altijd zeer betrokken' (Provincie Groningen, 2009). Zoals ook in 2000 het geval was, is het hernieuwde Provinciale

Omgevingsplan een geïntegreerd document waarin verschillende sectoren uit het omgevingsbeleid opgenomen zijn. In het Provinciaal Omgevingsplan wordt veel waarde gehecht aan het bewaren en behouden van de karakteristieke kenmerken van Groningen. Hiernaast wordt aandacht gegeven aan de economische groei van de regio's, maar er worden geen nieuwe bedrijventerreinen gerealiseerd. Het argument hiervoor is dat de provincie in het POP handelt vanuit zuinig ruimtegebruik, waarbij gericht wordt op behoud van kwaliteit, het combineren en stapelen van functies en het tegengaan van verrommeling van het landschap. Door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) komt er meer macht te liggen bij de lagere overheidslagen. Zowel provincies als gemeenten hebben belangrijke verantwoordelijkheden. De provincie richt zich vooral op landschappelijke, cultuurhistorische en beleevingswaarde van het buitengebied. Hiernaast is ook de stedenbouwkundige structuur in het buitengebied een provinciale verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het regelen van een goede basiskwaliteit voor de bebouwing door middel van bestemmingsplannen. Wat betreft de ruimtelijke kwaliteit neemt de provincie een faciliterende rol in. Wat betreft de bescherming van de karakteristieken neemt de provincie een beschermende en een faciliterende rol in. De rol die de provincie inneemt op het gebied van de bescherming en ontwikkeling van de EHS, is een faciliterende. De belangrijkste provinciale instrumenten ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit is financiering en advisering. Zij dragen bij aan gemeentelijke structuurvisies, identiteitsstudies en voorbeeldprojecten. Wanneer nodig zullen zij afspraken maken met gemeenten over (tijdelijke) financiële ondersteuning bij het versterken van de kennisinfrastructuur op gemeentelijk niveau (Provincie Groningen, 2009). De provincie zet zich in om private- en Rijksmiddelen te genereren door maatschappelijke partijen te betrekken bij de ontwikkeling van het landschap. Het Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 is grotendeels een voortzetting van het oude omgevingsplan, maar voor sommige onderwerpen zijn nieuwe beleidskeuzes gemaakt. Het landelijke motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet', wordt door de provincie toegejuicht. Door decentralisatie van bepaalde zaken worden de mogelijkheden geboden om lokaal maatwerk te leveren (Provincie Groningen, 2009).

Het provinciaal omgevingsplan staat helemaal in het teken van de vernieuwde verhoudingen tussen verschillende overheidslagen, na invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Steeds meer verantwoordelijkheden komen te liggen bij de lagere overheden, bij provincies en gemeenten. De provincie draagt financieel bij aan de ruimtelijke kwaliteit. Landschapsbeheer, zoals dit wordt uitgevoerd door gemeenten, wordt medegefinancierd door de provincie. Het provinciaal omgevingsplan kan gezien worden als een kader waaraan gemeenten en waterschappen zich moeten houden. De verantwoordelijkheden worden in verschillende sectoren zo laag mogelijk gelegd, maar op deze manier kan de provincie toch de touwtjes in handen houden. Wat betreft de visie op natuur, komt naar voren dat de landschappelijke, cultuurhistorische en de beleevingswaarde van de natuur belangrijker worden. In het Provinciaal omgevingsplan is alleen sprake van vermaatschappelijking van discoursen. De overige dimensies zijn vooral gericht op de decentralisatietrend die op nationaal niveau heerst. De mate van vermaatschappelijking in het provinciaal omgevingsplan is dus laag. Decentralisatie daarentegen komt sterk naar voren in de verschillende dimensies. De mate van decentralisatie is vrij hoog. De provincies en gemeenten krijgen steeds meer verantwoordelijkheden, maar provincies moeten zich nog steeds verantwoorden aan het Rijk en gemeenten en waterschappen moeten zich nog steeds verantwoorden aan provincies.

In Groningen wordt het decentralisatieakkoord niet gezien als de scheidslijn van de decentralisatie (de Jonge, 2013; Fontein, 2013). De decentralisatie binnen het natuurbeleid was al langer gaande. De scheidslijn zou eerder bij de invoering van het ILG liggen. Hoewel de verantwoordelijkheid formeel bij het Rijk lag, lag deze eigenlijk al bij de provincies. Het Rijk gaf aan welk budget er beschikbaar was en welke doelen er gesteld werden, de provincies moesten zelf bekijken hoe zij dit geld besteedden en hoe deze doelen bereikt werden. Er wordt ervaren dat wanneer er een goed gestructureerd en sterk gebiedsproces is, de agenda en de wil van de partners blijft, of er nu sprake is van Rijks- of provinciale verantwoordelijkheid, en veel of weinig geld. Doordat de eigenlijke verantwoordelijkheid

al bij de provincies lag, heeft het gebiedsproces aan positie gewonnen. Hierdoor zijn de partners nauwer betrokken geraakt bij het natuurbeleid en met elkaar. Hier is te zien dat zowel decentralisatie en vermaatschappelijking al naar voren komen voorafgaand aan de daadwerkelijke decentralisatie van het natuurbeleid. Doordat de provincies vrij invulling kunnen geven aan het natuurbeleid en zelf kunnen besluiten op welke manier het beschikbare geld besteed wordt, ligt de feitelijke macht al bij de provincies. Het gevolg hiervan is dat maatschappelijke organisaties elkaar vinden en in verschillende gebiedsprocessen samen gaan werken. Er is dus zowel sprake van enige mate van decentralisatie (de formele verantwoordelijkheid ligt nog bij het Rijk) als enige sprake van vermaatschappelijking.

Het Groenmanifest

In juni 2010 is door een aantal landelijke organisaties het 'Manifest natuur, landschap en economie is een vitaal platteland' ondertekend. Als nadere invulling hiervan voor de provincie Groningen is het Groenmanifest Groningen opgesteld (LTO Noord, Milieufederatie Groningen, Natuurmonumenten, Het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer, & Boeren Natuur Groningen, 2011). De ondertekenaars van dit manifest willen zich actief gezamenlijk inzetten voor een vitaal landelijk gebied. Zo worden er in het Groenmanifest voorstellen gedaan voor verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden, met het doel om een economisch en ecologisch duurzame landbouw te realiseren, een goed functionerende EHS, hoge biodiversiteit en leefomgeving van het platteland (LTO Noord, Milieufederatie Groningen, Natuurmonumenten, Het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer, & Boeren Natuur Groningen, 2011, p. 2). Door de bezuinigingen wordt de kwaliteit van het Groninger landschap bedreigd. Hierdoor vonden de Manifestpartners het noodzakelijk om rond de tafel te gaan. Voor de ondertekenaars van het manifest wordt het Groenmanifest gezien als de basis voor samenwerking op de lange termijn. Hiernaast wordt het op de korte termijn gezien als input voor de beslissingen voor het college van Gedeputeerde Staten. De belangrijkste vertrekpunten uit het Groenmanifest zijn:

- Bestaande en nieuwe natuurgebieden moeten afgerond worden en leiden tot een duurzaam functionerende EHS met een dusdanige begrenzing dat er zowel voor landbouw en natuur duidelijkheid is. Hierbij wordt het van belang geacht dat beide sectoren elkaar versterken en dat er geen sprake is van negatieve beïnvloeding.
- Er moet sprake zijn van voldoende middelen en instrumenten voor de aankoop, functiewijziging, inrichting en beheer van natuurgebieden.
- Er moet een beroep gedaan kunnen worden op de inzet van voldoende provinciale middelen.
- Ook natuurgebieden die buiten de EHS liggen zijn van belang.
- Het ontwikkelen van integrale gebiedsontwikkeling, met als doel de maatschappelijke doelen in het landelijk gebied te realiseren.
- Er moet onderzoek gedaan worden naar verschillende geldstromen en de mogelijkheden om verschillende geldstromen aan elkaar te koppelen.

Benadrukt wordt dat al deze punten een collectieve verantwoordelijkheid zijn. De Manifestpartners zullen zich gezamenlijk sterk maken. Hiernaast zullen zij ook vragen of overheidspartijen en andere maatschappelijke partners dit ook zullen doen.

Het natuurbeleid was officieel nog niet gedecentraliseerd, toch komt decentralisatie sterk naar voren in het Groenmanifest. In samenwerking met overheden, maatschappelijke organisaties en burgers wordt gewerkt aan de realisatie van de EHS en het realiseren van een kwalitatief goed landelijk gebied. Doordat gewerkt wordt vanuit de regio, worden, naast meerdere maatschappelijke organisaties, ook meerdere overheidspartijen betrokken. Hiernaast wordt de provincie aangespoord financieel bij te dragen in de uitvoering van het natuurbeleid. Decentralisatie leek wenselijk voor het natuurbeleid, omdat hierdoor de ruimte gegeven werd om op gebiedsniveau invulling aan het natuurbeleid te geven. In het Groenmanifest zijn zowel de mate van decentralisatie als de mate van vermaatschappelijking hoog.

5.3.2 Het Groninger natuurbeleid vanaf de decentralisatie

Na de decentralisatie in 2011 is er in de kern van het natuurbeleid in Groningen niet veel veranderd (Van Galen Last, 2013). Groningen was één van de provincies die tegen het natuurakkoord waren. Op 14 december 2011 besloot Provinciale Staten van Groningen niet in te stemmen met het onderhandelingsakkoord met het Rijk. Uiteindelijk hebben Provinciale Staten besloten 'te berusten' in het onderhandelingsakkoord (Van Galen Last, 2013). Dit hield in dat de provincie uitvoering zou geven aan de gemaakte afspraken, mits het Rijk zich ook aan deze afspraken houdt.

De aanloop naar een nieuwe natuurvisie

In de maanden na de presentatie van het onderhandelingsakkoord, is in het provinciale bestuur gedebatteerd over de ontwikkelingen van het natuurbeleid (Kamphorst & Donders, 2013; Van Galen Last, 2013). In deze debatten is besloten om voor de aanstaande nieuwe visie voor de natuur, het Groenmanifest van de Groningse milieupartners als uitgangspunt te nemen. De ambities van het Groenmanifest zijn dusdanig dat een robuuste ecologische structuur in de provincie overeind blijft. Onder andere omdat de provincie deze structuur ook aan wilde houden, is gekozen voor het Groenmanifest als uitgangspunt. Hiernaast weegt het zwaar dat zo'n brede coalitie zich hierachter heeft geschaard (Kamphorst & Donders, 2013). De nieuwe vraag die ontstaat door de decentralisatie van het natuurbeleid is de prioritering: wat moet er nu gebeuren en wat kan er later? Deze vraag komt op door de onvoldoende middelen die vanuit het Rijk beschikbaar gesteld worden. De verdeeldheid binnen de provinciale partijen ten aanzien van het natuurakkoord is groot. "Een gezonde en rijke natuur is een voorwaarde voor een goede toekomst voor mens, dier en milieu. Investeren in ecologie is de basis voor een duurzame en gezonde economie", klinkt het onder de partijen die tegen het akkoord waren. Onder de voorstanders heerst de gedachte dat een kleinere, goedkopere EHS toch kwalitatief goed kan zijn. Er werd ook gedebatteerd over het voornemen van de provincie om eigen middelen in te zetten voor natuur. Er wordt specifiek gekozen voor het 'omarmen van het Groenmanifest' en om aan de hand van dit manifest een nieuwe visie op te stellen. "Gezamenlijkheid is een drager om te komen tot een nieuwe invulling van het natuurbeleid" (Kamphorst & Donders, 2013, p. 35). Naast maatschappelijke partijen kunnen ook (recreatie)ondernemers bijdragen aan het natuurbeleid, mits zij er blijk van geven dat zij graag mee willen werken aan de uitvoering van het natuurbeleid. Hierdoor komt naar voren dat er in verschillende branches verantwoordelijkheid genomen moet worden. Verschillende partijen zijn het er over eens dat het goed is dat het natuurbeleid minder belemmerend is geworden voor ondernemers.

Nadat het natuurbeleid in handen van de provincies kwam te liggen, is in de provincie Groningen doorgegaan met het beleid zoals dit al bestond in de provincie: er wordt nog steeds gestreefd naar een aaneengesloten netwerk van natuurgebieden, ook al wil het Rijk dat de EHS kleiner wordt dan vooraf gepland. Omdat er minder geld is voor de natuur, probeert de provincie het draagvlak voor het natuurbeleid te vergroten, door de aandacht voor de baten die de natuur voor mensen heeft te versterken. De provincie is dus al enigszins op zoek naar manieren om de maatschappij meer te betrekken bij het natuurbeleid. Het belangrijkste uitgangspunt van het natuurbeleid wordt haalbaarheid en betaalbaarheid. De ambities moeten gelijk zijn aan het beschikbare budget. Het is echter wel zo dat de provincie eigen middelen toe wil voegen aan het beschikbare Rijksgeld om deze ambities te bereiken. Hoewel de provincie het draagvlak voor natuurbeleid wil vergroten, komt vermaatschappelijking maar mondjesmaat naar voren door de samenwerking met de manifestpartners. Decentralisatie komt daarentegen wel sterk naar voren. Onder andere door de gebiedsgerichte uitvoering en doordat de provincie zijn eigen geld beschikbaar stelt.

Groningen, groen van wad tot Westerwolde

Binnen de Staten van de provincie is nooit een inhoudelijke discussie gevoerd over dat het concept EHS losgelaten zou moeten worden. Er wordt dan weliswaar bezuinigd, de filosofie van de provincie is hetzelfde gebleven. "Bleker zei dat de landbouw het wel allemaal kon regelen, maar wij hebben in

de jaren hiervoor ook al goed met de landbouw samengewerkt. Dit heeft dus niet tot een inhoudelijke koerswijziging geleid" (Van Galen Last, 2013). Nadat de Staten hebben aangegeven in het natuurakkoord te berusten, is er uitvoering gegeven aan de afspraken hiervan. Maatschappelijke organisaties hebben dit moment aangegrepen om een Groenmanifest op te stellen, waarin aangegeven wordt op welke manier invulling gegeven moet worden aan het nieuwe natuurbeleid. De herijking die doorgevoerd diende te worden, is binnen de provincie Groningen vorm gegeven samen met alle partners. Over deze vormgeving is binnen een aantal maanden consensus bereikt. Toch is het Groenmanifest niet zomaar overgenomen. De provincie heeft aan de manifestpartners kenbaar gemaakt dat zij met goede ideeën kunnen komen, dan zullen zij door de provincie analytisch beoordeeld worden. Vervolgens is met het oog op democratische legitimatie gezegd dat het Groenmanifest omarmd wordt als vertrekpunt van de discussie. "Het mooie was dat de Groenmanifestpartijen op een hele kleine beperking van de oorspronkelijke EHS kwam, dat wij zelf vooral al gezien hadden", aldus Van Galen Last. Er is binnen de provincie altijd vastgehouden aan het concept EHS en er is altijd bescheiden invulling aan gegeven. "Groningen is een landbouwprovincie met een relatief klein deel EHS. Daar waar de landbouw niet floreert, willen we de natuur de ruimte geven. Dit hebben de manifestpartners ook gezien" (Van Galen Last, 2013). Beleidsmatig gezien is er dus (nog) niet veel veranderd in de provincie Groningen na de decentralisatie van het natuurbeleid. Zij hebben nog steeds dezelfde ambities die zij voorafgaand aan de decentralisatie en het natuurakkoord hadden. Op financieel gebied is er natuurlijk wel veel veranderd, hierin is de provincie erg teruggezet door het Rijk. Als men van buitenaf naar het beleid van de provincie Groningen kijkt, kun je zeggen dat de nieuwe (eigen) koers van Groningen bestaat uit het vasthouden aan de oude koers. Waar andere provincies in de brief van Bleker aanleiding hebben gezien het mes in de EHS te zetten, heeft Groningen dit concept altijd vastgehouden. Uiteindelijk komt er in 2013 een nieuwe beleidsnota voor de natuur uit in Groningen: Groningen, groen van Wad tot Westerwolde.

Niet alleen in de beleidsvorming, maar ook in de beleidsuitvoering zal voort gebouwd worden op de samenwerking met partners en buurtprovincies. De provincie wil meer ruimte geven aan zelforganisatie van natuurbeheerders, boeren, ondernemers en burgers, om in collectieven natuur te ontwikkelen, beheren, beleven en benutten. Het is de laatste tijd al meer zichtbaar geworden, maar grote natuurorganisaties zullen steeds meer samen gaan werken met recreatiebedrijven. Hoewel er steeds meer partijen betrokken worden bij het natuurbeleid, wil de provincie de regie in één hand houden, waar het natuur binnen én buiten de EHS betreft. De rol van de provincie is voornamelijk een ondersteunende (financieel) wat betreft natuurbeheer door natuurorganisaties, particuliere ondernemers en boeren. Financieel bevindt Nederland zich nog steeds in een moeilijke tijd, waardoor reguliere middelen vaak niet toereikend meer zijn voor behoud en versterking van de natuur. Daarom wordt er, samen met partners, gezocht naar extra financiële middelen. Wat betreft de spelregels in het natuurbeleid, wil de provincie natuurregelingen vereenvoudigen om zodoende meer op basis van vertrouwen in de uitvoerders te werken. Natuur is door het natuurakkoord een kerntaak van de provincies geworden, ook al stonden de provincies hier wel of niet achter. Natuur dient bij te dragen aan het welzijn van huidige én toekomstige generaties. De provincie wil hiervoor ruimte geven aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om natuur te gebruiken en te beleven. Zo kan de maatschappelijke betekenis van natuur vergroot worden. Natuur moet toegankelijk en beleefbaar zijn en hier zal de provincie zich sterk voor maken. Waar voorheen een strikte scheiding bestond tussen robuuste natuur en dynamische landbouwgebieden, wordt deze scheiding nu opgeheven. Boeren worden gezien als troef (Provincie Groningen, 2013) om te zorgen voor een vloeiende overgang tussen natuur en cultuurlandschap.

In de nieuwste natuurvisie van de provincie Groningen, is de mate van vermaatschappelijking erg hoog. Aan de hand van het manifest van de maatschappelijke partijen is een nieuwe natuurvisie opgesteld. Niet alleen in de beleidsvorming, maar ook in de uitvoering ervan zal samengewerkt worden met dezelfde partners. De provincie meer ruimte wil geven aan zelforganisatie van beheerders, boeren, ondernemers en burgers. Hieruit valt op te maken dat ook de provincie

vermaatschappelijking ziet als oplossing voor het financiële gat dat ontstaat na de bezuinigingen. Ook de mate van decentralisatie is hoog in de nieuwe natuurvisie. Dit blijkt niet alleen uit het feit dat het natuurbeleid in handen van de provincie komt, maar ook uit het feit dat de provincie eigen middelen inzet om de EHS te realiseren en af te ronden. Samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties zet de provincie zich in om de EHS te realiseren.

5.3.3 Discoursen in het Groninger natuurbeleid

Zoals ook voor het nationale natuurbeleid en het natuurbeleid voor de provincie Noord-Brabant is gedaan, wordt in deze paragraaf een onderscheid gemaakt tussen het toonaangevende discours en de discoursen die hierop van invloed geweest zijn.

In paragraaf 5.3 zijn de beleidsstukken besproken en stukken waarin een duidelijke discursieve gedachte naar voren kwam. De beleidsstukken die besproken zijn, worden in tabel 5.3 weergegeven, waarbij er per beleidsnota een score is toegekend aan de mate van decentralisatie en de mate van vermaatschappelijking. Op deze manier is snel en eenvoudig te zien hoe de ontwikkeling van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking er in de toonaangevende discoursen in de provincie Groningen eruit ziet.

	Notitie natuur-ontwikkeling (1990)	Nota uitwerking EHS (1993)	Streekplan (1994)	Provinciaal Omgevingsplan (2000)	Provinciaal Omgevingsplan (2009)	Beleidsnota Natuur (2013)
Mate van decentralisatie	0	0	0	0	+	++
Mate van vermaatschappelijking	+	0	+	+	0	++

Tabel 5.3 De ontwikkeling van het beleidsdiscours van decentralisatie en vermaatschappelijking in het Groninger natuurbeleid

Tabel 5.3 laat zien dat decentralisatie pas laat in de beleidsnota's naar voren komt. In 2009, met de invoering van de Wro, is er pas sprake van decentralisatie in het provinciale natuurbeleid. Vervolgens is de mate van decentralisatie hoog in de nieuwste natuurvisie, na de decentralisatie van het natuurbeleid. Deze ontwikkeling laat zien dat decentralisatie in het Groninger natuurbeleid de trends volgt van decentralisatie in het nationale natuurbeleid. De mate van vermaatschappelijking schommelt in de toonaangevende discoursen, maar er is meestal wel sprake van (enige mate van) vermaatschappelijking, met het hoogtepunt in de nieuwe natuurvisie van de provincie.

Naast de toonaangevende beleidsdiscoursen, zijn er discoursen aanwezig geweest die van invloed zijn geweest op het toonaangevend discours. Deze discoursen, met de bijbehorende mate van decentralisatie en vermaatschappelijking, zijn weergegeven in tabel 5.4.

	Inrichting EHS (vanaf 1990)	Natuur en Landschap onder de loep (2001)	ILG (2007)	Groenmanifest (2011)	Richting de nieuwe natuurvisie (2013)
Mate van decentralisatie	0	+	+	++	++
Mate van vermaatschappelijking	+	+	+	++	+

Tabel 5.4 De ontwikkeling van de overige discoursen van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid van de provincie Groningen

Tabel 5.4 laat zien dat de gedachten over decentralisatie ontstaan rond het jaar 2000 in de evaluatie van het natuurbeleid tussen 1990 en 2000. De kansen voor het toekomstige natuurbeleid liggen in

het betrekken van lagere overheidslagen. Vervolgens wordt de mate van decentralisatie steeds hoger, met het hoogtepunt na de daadwerkelijke decentralisatie van het natuurbeleid en richting een nieuwe provinciale natuurvisie. Wat betreft de discoursen van vermaatschappelijking in het natuurbeleid valt meteen op dat er in 1990 al sprake van was en dat er altijd sprake is geweest van vermaatschappelijking. Bij de inrichting van de EHS zijn maatschappelijke organisaties en burgers al actief betrokken bij de besluitvorming en was maatschappelijk draagvlak een van de redenen hiervoor. Deze mate van vermaatschappelijking heeft zich doorgezet tot de decentralisatie van het natuurbeleid. Hierna is de mate van vermaatschappelijking nog hoger geworden door het manifest van de maatschappelijke partners als startpunt te nemen voor de nieuwe natuurvisie. Een mogelijke verklaring voor het feit dat er altijd sprake is geweest van vermaatschappelijking in deze discoursen, is dat er vanaf 1990 al is gewerkt met de schetsschuit, waarbij alle betrokken partijen om de tafel zaten om over het ‘probleem’ te praten.

Nu voor alle cases de toonaangevende discoursen en de overige discoursen van decentralisatie en vermaatschappelijking uiteengezet en beschreven zijn, kunnen de ontwikkelingen van de discoursen met elkaar vergeleken worden om te kijken of er samenhang bestaat tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIE

6.1 Inleiding

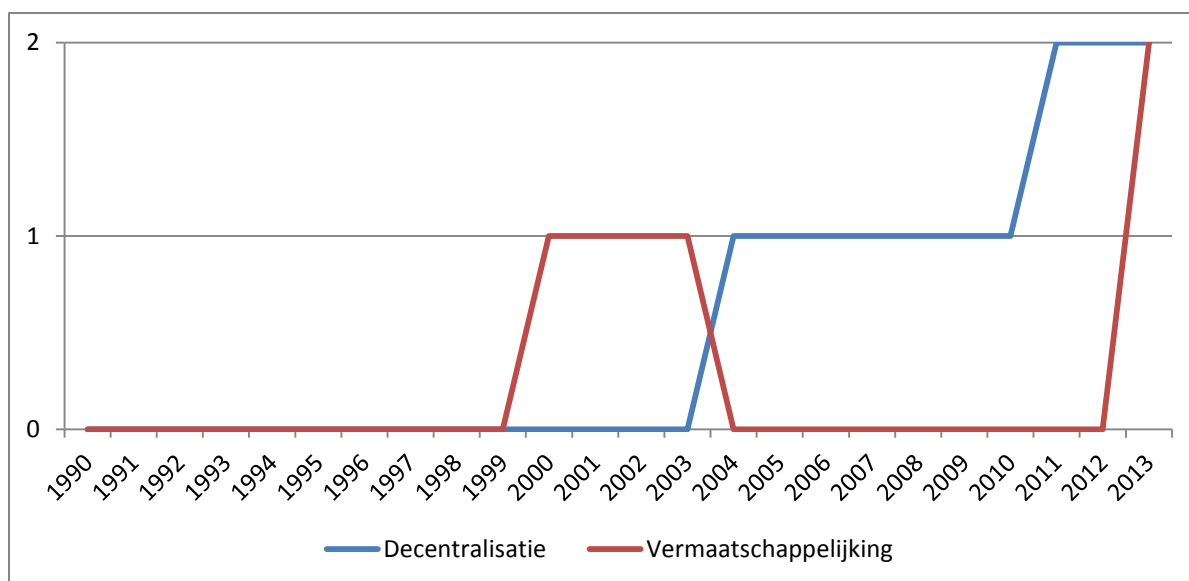
In eerdere onderzoeken is al gekeken naar dominante discoursen en dominante natuurspectieven in het natuurbeleid. In dit onderzoek zijn de discoursen in het nationale en provinciale natuurbeleid verder uitgediept, door te kijken naar de manier waarop decentralisatie en vermaatschappelijking in deze discoursen naar voren komen. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek zijn de belangrijkste discoursen uit het nationale natuurbeleid uitgelicht en is duidelijk geworden op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking zich ontwikkeld hebben vanaf 1990 tot nu. In hoofdstuk 5 is hetzelfde gedaan voor de provincies Noord-Brabant en Groningen. In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit hoofdstuk 4 en 5 geanalyseerd worden om op deze manier een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. In paragraaf 6.2 worden de ontwikkelingen die in hoofdstuk 4 en 5 duidelijk zijn geworden, geanalyseerd. Vervolgens wordt er in paragraaf 6.3 zowel gekeken naar de samenhang tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen, als naar de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Hier wordt dus antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. In paragraaf 6.4 worden enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. In paragraaf 6.5 wordt kort gereflecteerd op dit onderzoek.

6.2 Analyse van de resultaten

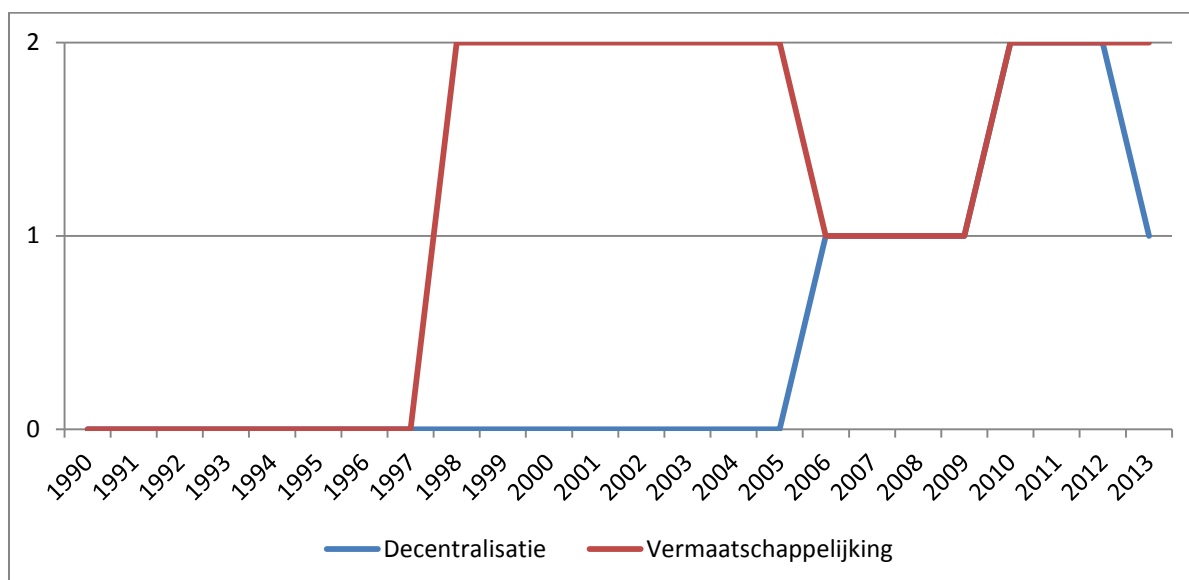
In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste beleidsdocumenten met betrekking tot het Nederlandse natuurbeleid geanalyseerd. Dit is gedaan voor het nationaal natuurbeleid en het natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant en Groningen. Aan de hand van deze analyse in hoofdstuk 4, zijn er voor Nederland, Noord-Brabant en Groningen schema's opgesteld waarin de ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevend discours weergegeven zijn. Om deze schema's gemakkelijk te kunnen vergelijken, zijn zij verwerkt in een lijndiagram. Er wordt gekeken naar het verband tussen decentralisatie en vermaatschappelijking binnen het toonaangevende beleidsdiscours enerzijds en de overige discoursen anderzijds. Daarom worden er lijngrafieken opgesteld waarin de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking voor één casus zijn weergegeven. Om de grafieken overzichtelijk te houden wordt dit afzonderlijk gedaan voor het beleidsdiscours en de overige discoursen. Omdat dit voor elke casus apart gedaan zal worden, ontstaan er dus drie korte vergelijkingen. Elke casus zal in een aparte paragraaf besproken worden. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking weergegeven zal worden aan de hand van een 5-puntsschaal. Echter, uit de analyse van de literatuur is gebleken dat er geen sprake is van centralisatie of verstatelijking, waardoor negatieve waarden niet voorkomen. Dit is terug te vinden in de verticale as van de grafiek. Op de horizontale as zijn jaartallen weergegeven. Omdat discoursen op verschillende tijdstippen sterk naar voren komen, is gekozen voor een horizontale as die loopt van 1990 tot 2013, om in één oogopslag te kunnen zien hoe hoog de mate van decentralisatie of vermaatschappelijking op een bepaald tijdstip zijn geweest. Bij de analyse van de resultaten worden eerst de ontwikkelingen van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevend en de overige discoursen besproken. Vervolgens wordt gekeken of er een verband bestaat tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen. Hierna wordt er gekeken naar de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. Zodoende wordt er antwoord gegeven op de verschillende deelvragen.

6.2.1 De samenhang in het nationale natuurbeleid

Als eerste zal de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking bekeken worden voor het nationale natuurbeleid. Hieronder zijn de lijngrafieken weergegeven van het beleidsdiscours (grafiek 6.1) en de overige discoursen (grafiek 6.2).



Grafiek 6.1 De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevende beleidsdiscours in het nationale natuurbelief



Grafiek 6.2 De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in de overige discourses in het nationale natuurbelief

Als je kijkt naar de ontwikkelingen van de mate van decentralisatie in het toonaangevend discours en in de overige discourses, valt op dat zij dezelfde patronen vertonen. Na een lange periode waarin er niet over decentralisatie gesproken wordt, is er in de discourses een zelfde stijging te zien. In 2003 groeit de mate van decentralisatie in het toonaangevend discours, gevolgd door de overige discourses in 2005. Na een korte periode waarin de mate van decentralisatie niet wijzigt, stijgt deze in 2011 in het beleidsdiscours. De 'roep tot decentralisatie', die vanuit de maatschappij opkwam, is een jaar eerder al waar te nemen in de overige discourses. Waar de mate van decentralisatie in het toonaangevend discours hoog blijft, zwakt dit in de overige discourses enigszins af in 2013.

Ook het verloop van de mate van vermaatschappelijking bij het toonaangevend discours en de overige discourses lijkt op elkaar. Beide kennen een stijging, gevolgd door een daling en weer een stijging. Het verschil tussen de discourses is te zien in de stijging van de mate van vermaatschappelijking in de overige discourses. In de overige discourses ontstaat een geluid van

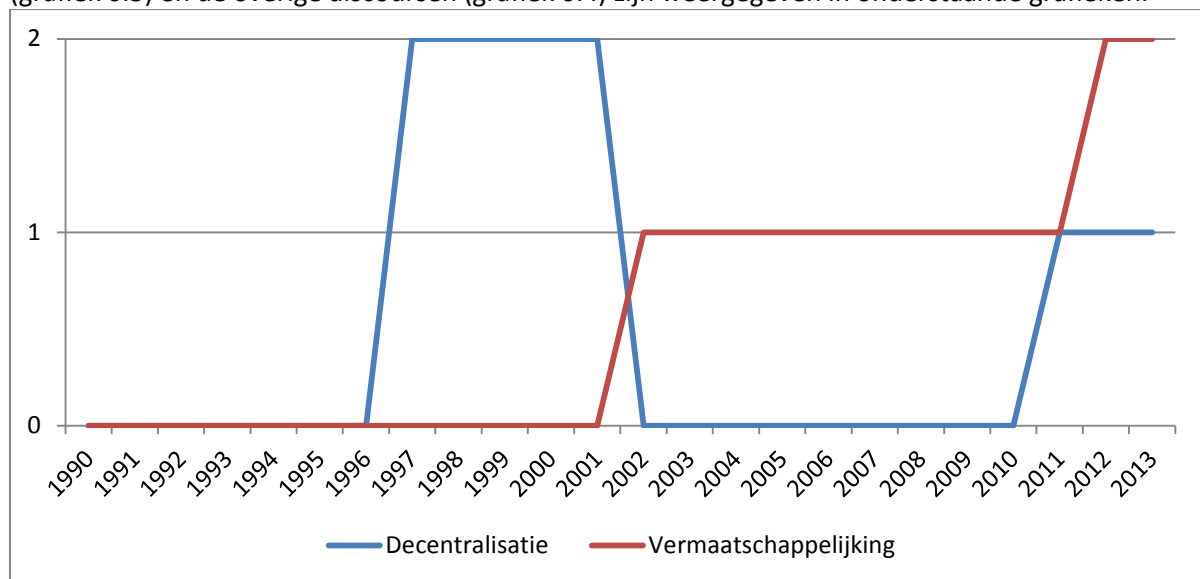
vermaatschappelijking in 1998, waar er van 'geen sprake van', naar een hoge mate van vermaatschappelijking geklommen wordt. Deze stijging komt naar voren in het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied, dat aangeeft dat de vraag naar natuur toeneemt, maar dat het kabinet dit niet ziet. Vervolgens reageert het toonaangevende discours hierop in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur in 2000. Deze mate van vermaatschappelijking verdwijnt in 2004 uit het toonaangevende discours, om in 2011 weer sterk te groeien. Dezelfde daling vindt ook plaats in de overige discoursen, maar hier blijft er wel sprake van enige mate van vermaatschappelijking terwijl de mate van vermaatschappelijking in het toonaangevend discours verdwijnt. De mate van vermaatschappelijking stijgt in het toonaangevend discours in 2013, ten tijde van de natuurtop. Aan deze stijging gaat een stijging van de mate van vermaatschappelijking in de overige discoursen vooraf.

Er is te zien dat er een verband bestaat tussen het toonaangevende beleidsdiscours en de overige discoursen. De aard van het verband is echter niet eenduidig. Hoewel de ontwikkelingen van de mate van decentralisatie en vermaatschappelijking ongeveer hetzelfde verloop hebben in de toonaangevende en in de overige discoursen, zijn er verschillen te zien wat betreft het tijdstip van de ontwikkelingen. Zo valt op dat wat betreft decentralisatie, het toonaangevend discours de trend zet, wat betreft vermaatschappelijking volgt het toonaangevend discours de ontwikkelingen van de overige discoursen op. De verklaring voor het verband tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen moet dus eerder gezocht worden in de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking, omdat er wat betreft de samenhang tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen ook een verschil te zien is tussen decentralisatie en vermaatschappelijking.

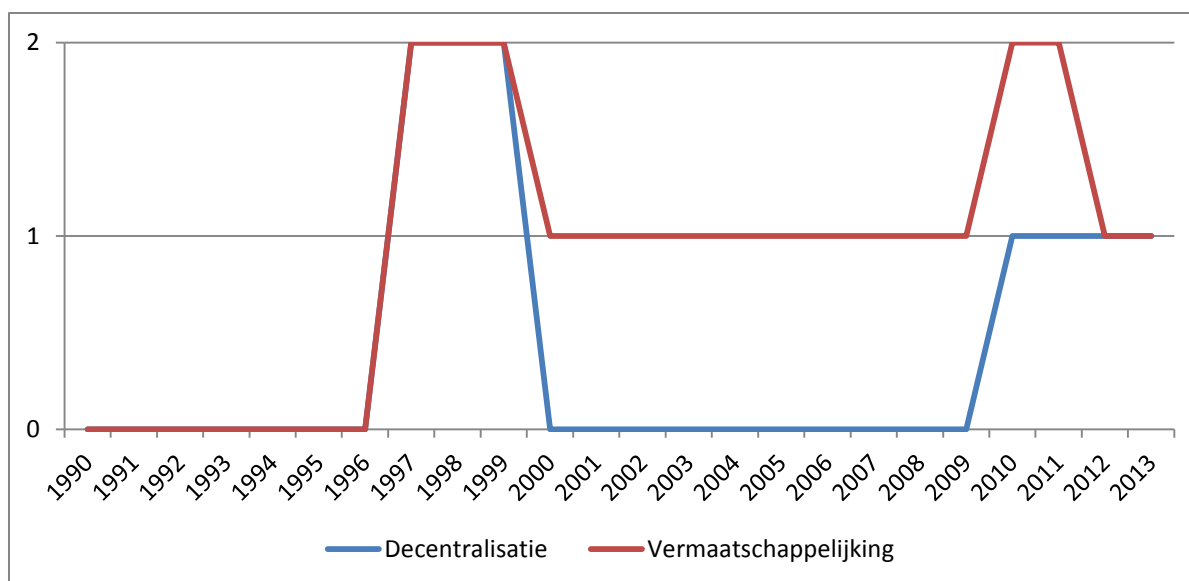
Op nationaal niveau is de aard van het verband tussen decentralisatie en vermaatschappelijking niet eenduidig. Wat nog meer opvalt in het nationale natuurbeleid, is dat wat betreft decentralisatie de overige discoursen de ontwikkelingen van het toonaangevend discours volgen. Wat betreft vermaatschappelijking, is het omgekeerde het geval. Om hierover betere uitspraken te kunnen doen, wordt eerst gekeken naar de twee provinciale cases.

6.2.2 De samenhang in het Brabantse natuurbeleid

De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevende discours (grafiek 6.3) en de overige discoursen (grafiek 6.4) zijn weergegeven in onderstaande grafieken.



Grafiek 6.3 De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevende beleidsdiscours in het Brabantse natuurbeleid



Grafiek 6.4 De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in de overige discourses in het Brabantse natuurbesluit

Als je kijkt naar de lijn die de ontwikkeling van de mate van decentralisatie aangeeft, valt op dat deze zowel in het toonaangevend discours als in de overige discourses hetzelfde verloop hebben. Zowel bij het toonaangevende discours als bij de overige discourses piekt de mate van decentralisatie vanaf 1997 tot 2002. Vervolgens is er pas weer sprake van decentralisatie in de discourses vanaf 2010. Die pieken in 1997 zijn te verklaren door het reconstructiebeleid dat gevoerd werd in de provincie. Het betrof een typisch Brabants fenomeen, dus de verantwoordelijkheid lag bij de provincie en niet bij het Rijk. Dit is zowel in het toonaangevend discours te zien, als in de overige discourses. Omdat het Rijk de problematiek in de handen van de provincie heeft gelegd, is de provincie op zoek gegaan naar een effectieve en efficiënte oplossing voor het probleem. Het betrekken van andere overheidspartijen was hier een oplossing voor. Tegelijkertijd heeft de provincie ervoor gezorgd dat maatschappelijke organisaties nauwer zijn gaan samenwerken. Mede door het initiatief van de provincie is het geluid van vermaatschappelijking in de overige discourses gestegen. Pas wanneer er in 2002 een streekplan opgesteld wordt, waarin er een grotere rol is weggelegd voor maatschappelijke organisaties (en marktpartijen), komt vermaatschappelijking ook naar voren in het toonaangevend discours.

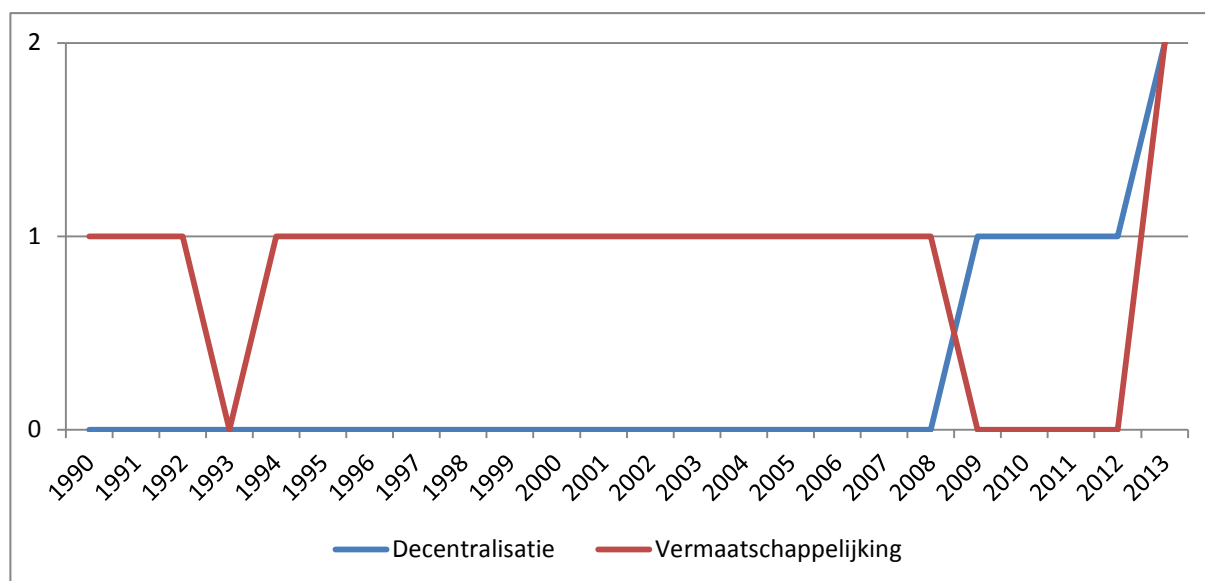
Uit tabel 6.3 en 6.4 is op te maken dat de ontwikkeling van de mate van vermaatschappelijking niet hetzelfde verloopt bij de verschillende discourses. In het beleidsdiscours is te zien dat er pas sprake van vermaatschappelijking is in 2002, waar er in de overige discourses al vanaf 1997 over vermaatschappelijking gepraat wordt. Wanneer het reconstructiebeleid van kracht wordt, is te zien dat de maatschappij bij wil dragen aan de oplossing van het probleem. Zij worden wel betrokken bij de uitvoering van het beleid, maar er worden geen daadwerkelijke bevoegdheden of verantwoordelijkheden overgedragen aan maatschappelijke organisaties. Vanaf het moment dat er sprake is van vermaatschappelijking in de overige discourses, verdwijnt deze niet meer. Wanneer deze aandacht echter enigszins verslapt in de overige discourses, wordt deze in het beleidsdiscours opgenomen. De provincie is van mening dat maatschappelijke organisaties een goede bijdrage kunnen leveren aan het natuurbesluit, maar er is nog steeds geen sprake van overdracht van verantwoordelijkheden of bevoegdheden. In de aanloop naar een nieuwe natuurvisie stijgt de mate van vermaatschappelijking in 2010 weer in de overige discourses. Deze stijging wordt gevolgd in het beleidsdiscours, door in de nieuwe natuurvisie ook daadwerkelijk de nadruk te leggen op de actorendimensie en hierdoor meer ruimte voor initiatieven en verantwoordelijkheden te leggen bij maatschappelijke organisaties.

Wat decentralisatie betreft is er een duidelijk verband tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen. Bij beide is er ten tijde van het reconstructiebeleid een piek in de mate van decentralisatie te zien. Waar de mate van decentralisatie in 2000 afzwakt in de overige discoursen, gebeurt dit in 2002 in het toonaangevend discours. Vervolgens neemt de mate van decentralisatie weer toe in 2010 in de overige discoursen en volgt het beleidsdiscours in 2011. Aan de hand van bovenstaande analyse van de ontwikkelingen van de mate van decentralisatie in de Brabantse discoursen, valt op te maken dat de ontwikkelingen in de mate van decentralisatie in de overige discoursen en in het toonaangevend discours elkaar snel opvolgen. De ontwikkelingen lopen nagenoeg gelijk, maar bij benadering lijkt het toonaangevend discours eerder de ontwikkelingen uit de overige discoursen over te nemen, dan andersom. Wat betreft vermaatschappelijking is er minder samenhang te zien. Tegelijk met de decentralisatiepiek in 1997, piekt het geluid voor vermaatschappelijking in de overige discoursen. In het beleidsdiscours gebeurt hier echter niets mee, tot de aandacht rond 2002 toeneemt. Later is te zien dat wanneer er een hoge mate van vermaatschappelijking bestaat in de overige discoursen, dit ook wordt overgenomen in het toonaangevende beleidsdiscours. Hoewel het er tussen 2010 en 2012 op lijkt dat het toonaangevend discours de mate van vermaatschappelijking uit de overige discoursen overneemt, is hier tussen 1997 en 2002 geen sprake van. Hierdoor kan niet gezegd worden dat er sprake is van samenhang tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen wat betreft vermaatschappelijking.

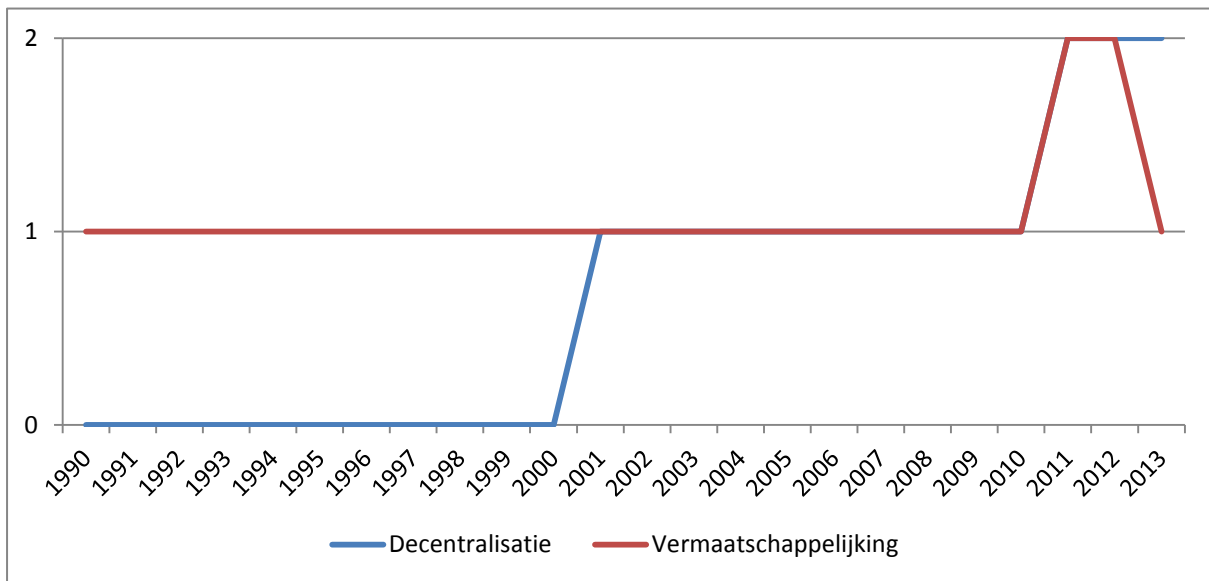
Wat betreft het verband tussen decentralisatie en vermaatschappelijking is te zien dat er enige samenhang lijkt te bestaan. Zo kan gezegd worden dat er in 1997 sprake is van een stijging van zowel decentralisatie als vermaatschappelijking. Tussen 2002 en 2010 verandert er niet veel, maar vanaf 2010 stijgen zowel de mate van decentralisatie als de mate van vermaatschappelijking weer. Zo lijkt er, in het geval van de provincie Noord-Brabant, een positief verband te bestaan tussen decentralisatie en vermaatschappelijking: waar de mate van decentralisatie stijgt, stijgt ook de mate van vermaatschappelijking.

6.2.3 De samenhang in het Groninger natuurbeleid

De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevende beleidsdiscours (grafiek 6.5) en in de overige discoursen (grafiek 6.6) in het natuurbeleid van de provincie Groningen zijn weergegeven in onderstaande grafieken.



Grafiek 6.5 De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het toonaangevende beleidsdiscours in het Groninger natuurbeleid



Grafiek 6.6 De ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in de overige discoursen in het Groninger natuurbeleid

Wanneer in grafiek 6.5 en 6.6 gekeken wordt naar de ontwikkeling van decentralisatie in het toonaangevende discours en in de overige discoursen, kan gesteld worden dat de ontwikkelingen in de mate van decentralisatie veel op elkaar lijken. Het grote verschil is de groei op verschillende tijdstippen. In het toonaangevend discours is er voor het eerst sprake van decentralisatie in het Provinciaal omgevingsplan van 2009, waarin het landelijke motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' aangemoedigd en overgenomen wordt. Vervolgens stijgt de mate van vermaatschappelijking in het toonaangevend discours weer in 2013, in de nieuwe beleidsnota voor natuur. Hierin geeft de provincie aan dat zij bereid is eigen middelen in te zetten om de EHS te realiseren en af te ronden. In de overige discoursen is al sprake van decentralisatie in 2001, veel eerder dan in het toonaangevend discours. In 'Natuurbeleid onder de loep' wordt gepleit voor decentralisatie van het natuurbeleid, omdat er op deze manier meer initiatieven van onderaf kunnen ontstaan. De mate van decentralisatie in de overige discoursen stijgt weer in 2011, wanneer de maatschappelijke organisaties met een gezamenlijk 'groenmanifest' komen, waarin zij pleiten voor decentralisatie van het natuurbeleid omdat volgens de manifestpartijen op gebiedsniveau op een betere manier invulling gegeven kan worden aan het natuurbeleid. Ook in de aanloop naar een nieuwe natuursvisie blijft de mate van decentralisatie hoog in de overige discoursen. In deze periode wordt gepleit voor de inzet van provinciale middelen om het natuurbeleid uit te kunnen voeren.

Wat betreft de mate van vermaatschappelijking zijn zowel het toonaangevende discours als de overige discoursen weinig aan verandering onderhevig geweest. In het toonaangevend discours is er, met uitzondering van de perioden 1993-1994 en 2009-2012, altijd sprake van vermaatschappelijking. Vanaf 1990 is er al sprake van samenwerking tussen de provincie en maatschappelijke organisaties. De uitvoeringsnota van 1993 is volledig gericht op de manier waarop de EHS gerealiseerd moet worden. Hierbij wordt niet gesproken over verantwoordelijkheden die komen liggen bij maatschappelijke organisaties, waardoor er geen sprake is van vermaatschappelijking. In het streekplan van 1994 komt vermaatschappelijking weer naar voren doordat er gesproken wordt over de ruimte die gegeven wordt aan maatschappelijke organisaties om ideeën tot uitvoering te brengen die een bevorderende werking hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Tot 2009 blijft er sprake van enige mate van vermaatschappelijking in het toonaangevend discours, tot in het Provinciaal omgevingsplan alleen gefocust wordt op de landelijke decentralisatietrend. In de nieuwe natuurnota van 2013 is er een hoge mate van vermaatschappelijking in het toonaangevend discours, omdat

vermaatschappelijking gezien wordt als de belangrijke oplossing voor het financiële gat dat ontstaat door de landelijke bezuinigingen. In de overige discoursen is zonder uitzondering altijd sprake geweest van vermaatschappelijking. Dit begint in 1990 al, waar voor het opstellen de eerste nota over de EHS al overlegd wordt met maatschappelijke organisaties. In de loop der jaren wordt er gepleit voor vermaatschappelijking, vooral omdat er meer ruimte moet worden gegeven aan initiatieven van onderaf. Met het 'Groenmanifest' van 2011 wordt een hoogtepunt bereikt wat betreft de mate van vermaatschappelijking in de overige discoursen. Hierin wordt vermeld dat de manifestpartners zich gezamenlijk sterk willen maken voor het natuurbeleid. Samen met provincie en burgers moet gewerkt worden aan de realisatie van de EHS. In 2013 neemt de mate van vermaatschappelijking iets af in de overige discoursen. Er wordt niet gesproken over de samenwerking tussen provincie en maatschappelijke organisaties, maar over een natuurbeleid dat de baten van de natuur duidelijker maakt voor individuele burgers.

Wat betreft het verband tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen, kan in de provincie Groningen gezegd worden dat er een verband aanwezig lijkt tussen de twee, waarbij het lijkt alsof het toonaangevend discours beïnvloed wordt door de overige discoursen. Vanaf 2000 wordt er in de overige discoursen gezegd dat het goed is om als provincie gemeenten meer te betrekken bij het natuurbeleid. In 2009 is er pas sprake van decentralisatie in het toonaangevend discours, maar dit komt doordat er op nationaal niveau over een decentralisatietrend gesproken wordt. Dit heeft dus niets te maken met het feit dat er in de overige discoursen al langere tijd over decentralisatie gesproken wordt. In de overige discoursen stijgt de mate van decentralisatie weer met het groenmanifest, doordat decentralisatie gezien wordt als mogelijkheid om maatschappelijke organisaties en burgers meer bij het natuurbeleid te betrekken. De stijging van de mate van decentralisatie in het toonaangevend discours, in de natuurvisie van 2013 komt decentralisatie vooral naar voren door de nationale decentralisatie van het natuurbeleid. Hoewel er op het eerste oog sprake lijkt van samenhang tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen, is dit wat betreft de mate van decentralisatie niet waar. Wat betreft vermaatschappelijking is dit moeilijker te zeggen, omdat er bijna altijd sprake is geweest van vermaatschappelijking in beide discoursen. Echter, wanneer de mate van vermaatschappelijking in het toonaangevende discours daalt in het omgevingsplan van 2009, reageert het overige discours hierop door in 2011 te pleiten voor de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. In 2013 reageert het toonaangevend discours hierop in de nieuwe beleidsnota voor natuur. Waar er bij de mate van decentralisatie een schijnbaar verband bestaat, bestaat er wat betreft vermaatschappelijking wel een verband: wanneer er in het toonaangevend discours minder aandacht ontstaat voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid, stijgt de mate van vermaatschappelijking in de overige discoursen. Wanneer de mate van vermaatschappelijking daarna weer stijgt in het toonaangevend discours, zwakt dit in de overige discoursen weer wat af. Hieruit blijkt dat deze discoursen elkaar in evenwicht houden.

Over het algemeen lijkt er weinig samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in de discoursen in het Groninger natuurbeleid. Door de jaren heen is er bijna altijd sprake geweest van vermaatschappelijking in de discoursen, waar decentralisatie pas vanaf 2000 in de discoursen naar voren kwam. Pas vanaf 2008 stijgt zowel de mate van decentralisatie als vermaatschappelijking, maar buiten deze gezamenlijke groei zijn er geen verbanden waar te nemen.

6.3 De samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het Nederlandse natuurbeleid

In de vorige paragraaf is voor elk van de cases bekeken op welke manier het toonaangevend discours en de overige discoursen samenhangen en hoe het verband tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid eruit ziet. In deze paragraaf wordt zowel een antwoord gegeven op de vierde deelvraag, als op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Aan de hand van de bevindingen uit het vierde en vijfde hoofdstuk van dit onderzoek, worden deze vragen beantwoord.

In het nationale natuurbeleid is gezien dat het toonaangevend discours en de overige discourses op elkaar reageren. Er is echter geen sprake van een eenduidig verband. Wat betreft decentralisatie zet het toonaangevend discours de trend, wat betreft vermaatschappelijking lijkt het toonaangevend discours juist de geluiden uit de overige discourses over te nemen. Wanneer gekeken wordt naar decentralisatie en vermaatschappelijking in het nationale natuurbeleid, kan niet geconcludeerd worden dat er sprake is van samenhang tussen de twee. Eerder dit onderzoek is gesteld dat er drie mogelijkheden zijn voor de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking: zij versterken elkaar, zij werken elkaar tegen, of zij opereren onafhankelijk van elkaar. Wanneer gekeken wordt naar het nationale natuurbeleid komen alle drie deze elementen op verschillende tijdstippen naar voren. Hierdoor kunnen geen eenduidige conclusies getrokken worden over de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het nationale natuurbeleid.

In het natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant is er een duidelijke samenhang te zien wat betreft decentralisatie in het toonaangevend discours en de overige discourses, waarbij de overige discourses de trend van het toonaangevend discours volgen. Wat betreft vermaatschappelijking is er in Noord-Brabant minder samenhang te zien. In bepaalde periodes reageren de discourses nauwelijks op elkaar en in sommige periodes neemt het toonaangevend discours de geluiden van vermaatschappelijking uit de overige discourses over. In het Brabantse natuurbeleid lijken decentralisatie en vermaatschappelijking een duidelijker verband te hebben. Er is gebleken dat er in de provincie Noord-Brabant een positief verband bestaat tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. Hiernaast is gezien dat het provinciale natuurbeleid de decentralisatietrend van het nationale natuurbeleid volgt, wat betreft vermaatschappelijking lijkt ook het omgekeerde het geval. De combinatie van deze twee bevindingen laat zien dat de provincie haar heil zoekt in vermaatschappelijking, wanneer decentralisatie onontkoombaar wordt. De provincie heeft de decentralisatie als het ware over zich heen laten komen, waarna zij met de vermaatschappelijking van het natuurbeleid haar eigen weg in is geslagen.

In het Groninger natuurbeleid is gezien dat er een verband aanwezig lijkt wat betreft decentralisatie, maar bij benadering hebben het toonaangevend discours en de overige discourses andere argumenten voor de mate van decentralisatie. Wat betreft de mate van vermaatschappelijking is te zien dat wanneer de mate van vermaatschappelijking daalt in het toonaangevend discours, de overige discourses hierop reageren door de mate van vermaatschappelijking sterk te laten stijgen. Zo kan wat betreft de mate van vermaatschappelijking in het Groninger natuurbeleid gezegd worden dat het toonaangevend discours gehoor geeft aan het geluid voor vermaatschappelijking in de overige discourses en op het moment dat in het toonaangevend discours de aandacht voor vermaatschappelijking verslapt, de overige discourses het beleid bijsturen. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat er omdat er al lange tijd sprake was van vermaatschappelijking binnen de discourses, vermaatschappelijking geïnstitutionaliseerd is geraakt in de provincie. Wanneer deze vermaatschappelijking verdwijnt uit het toonaangevend discours, komt dit in de overige discourses sterker naar voren omdat verschillende actoren gewend zijn geraakt aan deze vermaatschappelijking. In de provincie Groningen lijken decentralisatie en vermaatschappelijking geen samenhang te vertonen. Tussen 2007 en 2013 is er een positief verband waar te nemen, maar wanneer men deze jaren afzet tegen de jaren waarin de mate van vermaatschappelijking niet reageerde op veranderingen in de mate van decentralisatie, kan niet gesteld worden dat er in het geval van de provincie Groningen verband is tussen decentralisatie en vermaatschappelijking.

Na analyse van de drie verschillende cases zijn er geen eenduidige conclusies te trekken over de samenhang tussen het toonaangevende discours en de overige discourses. Wat opvalt, is dat er een onderscheid gemaakt moet worden in een verband tussen toonaangevend discours en overige discourses wat betreft de mate decentralisatie en de mate vermaatschappelijking. In het nationale natuurbeleid en het natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant is gezien dat wanneer er in het toonaangevend discours aandacht is voor decentralisatie, de overige discourses deze aandacht

overnemen. In de provincie Groningen bestaat dit verband op het oog ook, maar er zijn binnen het toonaangevend discours en de overige discoursen steeds andere argumenten voor de mate van decentralisatie.

Wat betreft de mate van vermaatschappelijking in het Nederlandse natuurbeleid, lijkt minder sprake te zijn van een eenduidig verband tussen het toonaangevende discours en de overige discoursen. Zo is in het nationale natuurbeleid te zien dat het toonaangevend discours de trends uit de overige discoursen volgt, waarbij een stijging van de mate van vermaatschappelijking in de overige discoursen leidt tot een stijging van de mate van vermaatschappelijking in het toonaangevende discours. In Noord-Brabant lijkt geen sprake te zijn van samenhang: er is een periode waarin er in de overige discoursen een hoge mate van vermaatschappelijking te zien is, maar in het toonaangevend discours wordt dit niet overgenomen. Een latere periode wordt een stijging van de mate van vermaatschappelijking in de overige discoursen dan weer wel overgenomen door het toonaangevend discours. In de provincie Groningen is wel een verband waar te nemen tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen, maar van een ander soort dan op nationaal niveau. In Groningen is bijna altijd sprake geweest van vermaatschappelijking, zowel in het toonaangevend discours als in de overige discoursen. Hierdoor wijkt het natuurbeleid in Groningen al af van de andere twee cases. Hiernaast reageren de discoursen ook nog eens anders op elkaar. In de overige discoursen is altijd sprake van enige mate van vermaatschappelijking. Wanneer er in het toonaangevend discours geen sprake is van vermaatschappelijking, is te zien dat het overige discours hierop reageert met een hoge mate van vermaatschappelijking.

Aan de hand de drie cases kunnen over het verband tussen het toonaangevende beleidsdiscours en de overige discoursen geen eenduidige conclusies getrokken worden. Enerzijds komt dit doordat de discoursen anders op elkaar reageren wat betreft decentralisatie en vermaatschappelijking. Anderzijds komt dit doordat in elk van de cases sprake is van een ander type verband. In het nationale natuurbeleid is te zien dat het toonaangevend discours bij de mate van decentralisatie de trend zet, waar het toonaangevend discours bij de mate van vermaatschappelijking de trends overneemt uit de overige discoursen. In Noord-Brabant is wat betreft de mate van decentralisatie sprake van hetzelfde verband als op nationaal niveau: de overige discoursen volgen de trend uit het toonaangevend discours. Wat betreft vermaatschappelijking is er in Noord-Brabant geen verband waar te nemen. In het natuurbeleid van de provincie Groningen is wat betreft de mate van decentralisatie sprake van een schijnverband tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen: de overige discoursen lijken de trends uit het toonaangevend discours over te nemen, maar er is sprake van andere argumenten voor decentralisatie, waardoor de hoge mate van decentralisatie in het overige discours niets te maken heeft met de hoge mate van decentralisatie in het toonaangevende discours. Wat betreft de mate van vermaatschappelijking in de discoursen, kan voor de provincie Groningen geconcludeerd worden dat het toonaangevend discours reageert op veranderingen in de overige discoursen. Over het algemeen kan gezegd worden dat er wat betreft de mate van decentralisatie in de discoursen een positief verband gevonden is tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen: wanneer er in het toonaangevend discours sprake is van decentralisatie, nemen de overige discoursen deze mate over. Wat betreft de mate van vermaatschappelijking is te zien dat het toonaangevende discours reageert op veranderingen in de overige discoursen, echter in elk van de cases is een ander type samenhang gevonden. Hierdoor kunnen geen uitspraken gedaan worden over de aard van de samenhang tussen het toonaangevend discours en de overige discoursen.

Kan er gezegd worden dat er sprake is van samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking binnen het natuurbeleid? Op basis van de drie bestudeerde cases kunnen geen uitspraken gedaan worden die in elke casus klopt. Wat betreft het nationale beleid is er zowel sprake van twee onafhankelijke variabelen, als van samenhang waarbij de twee elkaar versterken en tegenspreken. In het geval van Noord-Brabant is er sprake van positieve samenhang, waarbij de ene

variabele op dezelfde manier reageert ten opzichte van een verandering van de andere variabele. Maar ook bij de provincie Groningen is geen duidelijke samenhang waar te nemen.

Voorafgaand aan dit onderzoek werd verwacht dat er wel een samenhang zou bestaan tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. De theorie van decentralisatie laat zien dat een bepaalde taak dicht bij de bevolking komt te staan. Naar aanleiding hiervan werd verwacht dat maatschappelijke organisaties of particulieren hierdoor meer kans zouden krijgen om bij te dragen aan het natuurbeleid. Ook al is in deze drie cases waargenomen dat de mate van vermaatschappelijking de laatste jaren gestegen is, kan dit niet worden toegeschreven aan de daadwerkelijke overdracht van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies. De echte reden hiervoor lijkt het feit dat de Rijksoverheid fors bezuinigt op het natuurbeleid. In combinatie met de taken die provincies opgelegd krijgen, hebben de bezuinigingen ertoe geleid dat provincies op zoek moeten naar nieuwe manieren van financiering. Hierbij werd het betrekken van maatschappelijke organisaties en particulieren als een oplossing gezien.

6.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uit de drie onderzochte cases bleek niet dat er samenhang bestaat tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. Omdat er slechts drie cases zijn gebruikt, waarvan twee van de twaalf provincies, kan niet gezegd worden dat er voor de andere provincies ook geen samenhang bestaat. In Noord-Brabant is gezien dat de provincie met de vermaatschappelijking van het natuurbeleid haar eigen weg in is geslagen na de nationale decentralisatie van het natuurbeleid. Om te kijken of deze bevinding ook geldt voor andere provincies, zou er vervolgonderzoek gedaan moeten worden naar de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid van de overige provincies. Zodoende kunnen er meer gegronde uitspraken gedaan worden over de (ontbrekende) samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking. Voor dit vervolgonderzoek zou dezelfde methodologie gehanteerd kunnen worden als in dit onderzoek.

Naast het uitvoeren van ditzelfde onderzoek voor meerdere provincies, zijn er nog meer manieren om de kennis over de decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid verder te vergroten. Zo zou er het beleidsproces rondom de decentralisatie en vermaatschappelijking binnen het natuurbeleid nauwkeurig geanalyseerd kunnen worden, waarbij dieper naar het proces gekeken wordt, in plaats van een beschrijving aan de hand van de belangrijkste nota's en andere schriftelijke bronnen. Door te kijken naar de ontwikkelingen van en binnen het beleidsproces kunnen de argumenten voor of tegen decentralisatie en vermaatschappelijking beter achterhaald worden, waardoor er betere en wellicht andere conclusies getrokken kunnen worden over de samenhang tussen decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid.

In de analyse van dit onderzoek is gezien dat er op nationaal niveau een door bezuinigingen genoodzaakte decentralisatietrend heerste en dat deze zijn doorwerking had op provinciaal niveau. Er is verder niet gekeken hoe de uitkomsten van dit onderzoek passen bij en beïnvloed zijn door deze algemene decentralisatietrend.

Een derde punt waarop vervolgonderzoek mogelijk is, is de manier waarop de rijksoverheid de internationale verplichtingen na wil komen nu het natuurbeleid in de handen van de provincie komt te liggen. In het decentralisatieakkoord is vastgesteld dat het rijk eindverantwoordelijk blijft voor deze internationale verplichtingen, maar de provincies zijn de uitvoerende partijen. Hiernaast kunnen provincies alleen aansprakelijk worden gesteld voor het niet behalen van de internationale verplichtingen wanneer duidelijk sprake is van nalatigheid. Beperkt de rol van het rijk zich nu tot het opschrijven en doorgeven van wat de provincies uitvoeren, of houdt dit meer in?

6.5 Reflectie

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Er wordt stilgestaan bij de gebruikte theorie, de gehanteerde methoden en de verzamelde databronnen. Voor elk van dezen worden de pluspunten, maar ook de minpunten besproken.

Wat betreft het theoretisch kader, kan kort gezegd worden dat de vier gebruikte theorieën (decentralisatie, vermaatschappelijking, beleidsarrangementenbenadering en discourtstheorie) goed gebruikt konden worden om tot een antwoord op de centrale vraag te komen. Aan de hand van verschillende bronnen is een overzichtelijke en gemakkelijk te hanteren beschrijven gemaakt voor deze theorieën, aan de hand waarvan het natuurbeleid onderverdeeld en geanalyseerd kon worden. Zowel de theorie van decentralisatie, vermaatschappelijking als de beleidsarrangementenbenadering, waren theorieën waar gemakkelijk een selectie gemaakt kon worden over dat wat wel en wat niet noodzakelijk was voor dit onderzoek. Bij de discourtstheorie was het wat moeilijker om in de theorie te 'snijden'. Door enkele definities uit de discourtstheorie te gebruiken in combinatie met de beleidsarrangementenbenadering is uiteindelijk een duidelijke en goed bruikbaar theoretisch kader opgesteld voor dit onderzoek.

Ook de gebruikte methoden waren prima te gebruiken voor dit onderzoek. De casestudy is de ideale methode om uit te zoeken op welke manier decentralisatie en vermaatschappelijking in het Nederlandse natuurbeleid naar voren zijn gekomen, en door te kijken naar meerdere provincies kon een beter beeld over de samenhang gegeven worden. Om de juiste data te verzamelen voor elk van de cases, is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en interviews. Het grootste deel van de verzamelde data, is verzameld door het literatuuronderzoek. Hiermee zijn beleidsnota's, visies en andere documenten gevonden waarmee de ontwikkeling van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid duidelijk is gemaakt. Hiernaast zijn in de twee onderzochte provincies interviews gehouden met specialisten. Deze interviews heb ik grotendeels gehouden tijdens mijn stageperiode bij Alterra. Ik heb ook gebruik kunnen maken van interviews die eerder door collega's van Alterra zijn gehouden. Het regelen van interviews bleek lastiger dan voorheen verwacht. Zo gaven een aantal van de benaderde specialisten aan in een drukke periode te verkeren, waardoor zij geen tijd konden vinden een gesprek aan te gaan. Van sommige respondenten heb ik na twee contactpogingen niets vernomen. Gelukkig heb ik een beroep kunnen doen op de kennis die door Alterra al verzameld was. Vergeleken het aantal interviews voor de provincie Groningen, steekt het aantal interviews voor Noord-Brabant hier mager tegen af.

Bibliografie

- Arnouts, R. (2010). *Regional nature governance in the Netherlands. Four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant*. Wageningen: Wageningen University.
- Arnouts, R., Arts, B., Kamphorst, D., & van Tatenhove, J. (2012). *Innovatieve governance arrangementen in het groene domein. Over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Arnouts, R., Kamphorst, D., & Van Tatenhove, J. (2012). *Innovatieve governance voor het groene domein. Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*. Wageningen: Alterra.
- Bleker, H. (2011). *Kamerbrief Decentralisatie natuurbeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Boonstra, F. (2013). Persoonlijke communicatie. Wageningen.
- Boonstra, F., & Kuindersma, W. (2012). *Kader en onderzoeksontwerp evaluatie decentralisatie natuurbeleid*. Wageningen: Alterra - Wageningen UR.
- Brabants Landschap, Noord-Brabantse Waterschapsbond, ZLTO, Brabants Particulier Grondbezit, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, et al. (2010). *Het Brabantse buitengebied in een metropolitane omgeving*.
- Brabants Landschap, Noord-Brabantse Waterschapsbond, ZLTO, Brabants Particulier Grondbezit, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, et al. (2011). *Uitwerking manifest: Het Brabantse buitengebied in een metropolitane omgeving*.
- Buijs, A., Langers, F., Mattijsen, T., & Salverda, I. (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. Alterra: Wageningen.
- Buunk, W. W. (2002). Subsidiariteit in Natuurbeleid. In W. Kuindersma, *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid* (pp. 67-96). Wageningen: Natuurplanbureau.
- Commissie beleidsonderzoek Natuur en Landschap. (2001). *Natuur en Landschap onder de loep. Een onderzoek naar de effecten van het natuur- en landschapsbeleid in de provincie Groningen*. Groningen: Provincie Groningen.
- de Boer, S. (2012). Traces of Change. Dynamics in cultural heritage preservation arrangements in Norway, Arizona and the Netherlands. In R. Arnouts, D. Kamphorst, B. Arts, & J. van Tatenhove, *Innovatieve governance voor het groene domein. Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*. Wageningen: Alterra.
- De Boer, S., Van der Zouwen, M., Roza, P., & Van den Berg, J. (2007). *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid*. Wageningen: Alterra.
- De Jonge, A. (2013, juni 21). Interview Albert de Jonge. (J. van den Heuvel, Interviewer)
- De Visser, J. (2009). *De invloed van natuurperspectieven op het beleid. Een evaluatie van de invloed van natuurperspectieven op het Nederlandse natuurbeleid in de periode vanaf 1975 tot nu*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- De Vries, S., Verheij, R., & Groenewegen, P. (2000). Natuur en gezondheid, Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen volksgezondheid en groen in de leefomgeving. *Mens & Maatschappij*.
- Dienst Landelijk Gebied, & Ministerie van EL&I. (2011). *De schetsschuit. Krachtig instrument voor ruimtelijke ordening*. Utrecht: DLG.

- Dijksma, S. (2013). *Kamerbrief "natuurtop, 24 uur van de natuur en natuurvisie"*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Dijksma, S. (2013). *Kamerbrief 'Vooruit met de natuur'*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Een Vandaag. (2011, december 18). *Brabant verwerpt natuurakkoord*. Retrieved from Youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=nHvNj6ofLVg>
- Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur. (2012). *Provincies, natuurlijk...! Advies aan het IPO over de uitwerking van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*. Rijswijk: De Resolutie.
- Fontein, R. (2013, Mei). Persoonlijke Communicatie. Wageningen.
- Gielis, R. (2012, Maart 26). Verslag telefonisch gesprek Rini Gielis provincie Noord-Brabant. (D. Kamphorst, Interviewer)
- Gilsing, R. (2009). De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing. In S. Keuzenkamp, *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (pp. 37-49). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Groenmanifestpartners. (2011). *Groenmanifest Groningen. Landbouw en natuur samen sterker*. Groningen.
- Hajer, M. (1995). *The politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Politics and Planning*, 175-184.
- Hans Koster Natuurfotografie. *Begrazingsgebied de Brobbelbies*. Hans Koster Natuurfotografie, Uden.
- Hans Koster Natuurfotografie. *Biker met zonneharpen op de Maashorst*. Hans Koster Natuurfotografie, Uden.
- Kalden, C. (2012, 12 12). *Staatsbosbeheer: beschermen, beleven en benutten*. Retrieved Januari 10, 2013, from Staatsbosbeheer: <http://www.staatsbosbeheer.nl/nieuws%20en%20achtergronden/nieuws/archief/2012/12/staatsbosbeheer%20beschermen%20beleven%20benutten.aspx>
- Kamphorst, D. (2013). Persoonlijke communicatie. Wageningen.
- Kamphorst, D., & Donders, J. (2013). *Politieke discourses over natuurbeleid en draagvlak. Een quick-scan naar discourses over natuurbeleid in landelijke en provinciale politieke debatten ten tijde van kabinet Rutte I*. Wageningen: Alterra.
- Kuindersma, W. (2013). Persoonlijke communicatie. Wageningen.
- Kuindersma, W., & Boonstra, F. (2012). *Decentralisatie van het Nederlandse natuurbeleid in breder perspectief*. Wageningen: Wot Natuur en Milieu.
- Leroy, P., & Gersie, J. (2004). Een historisch tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland. In G. Overbeek, & S. Lijmbach, *Medeverantwoordelijkheid voor natuur* (pp. 23-44). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Liefferink, D. (2006). The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In B. Arts, & P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance* (pp. 45-68). Dordrecht: Springer.

- LTO Noord, Milieufederatie Groningen, Natuurmonumenten, Het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer, & Boeren Natuur Groningen. (2011). *Groenmanifest Groningen*. Groningen: Manifestpartners.
- Metronieuws. (2012, 11 26). *ANWB-directeur bepleit fusie natuurclubs*. Retrieved november 28, 2012, from Website van Metronieuws: <http://www.metronieuws.nl/nieuws/anwb-directeur-bepleit-fusie-natuurclubs/IWIikz!WVihdI2I68XngvfIkki4Q/>
- Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Vooruit met de natuur*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken, & Provincie Groningen. (2011). *Afrondingsovereenkomst ILG*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Landbouw, n. e., & Ministerie van Volkshuisvesting, R. o. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (1990). *Natuurbeleidsplan*. 's-Gravenhage: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en visserij. (2002). *De Reconstructiewet*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en visserij.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (2003). *De reconstructiewet: Reconstructie en ruimtelijke ordening in de praktijk*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van VROM. (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Natuurbeheer.nu. (2010, maart 4). *Natuurbeheer.nu*. Retrieved april 2, 2013, from Natuurbeheer.nu: <http://www.natuurbeheer.nu>
- Padt, F., & Leroy, P. (2005). *Evaluatie Natuur- en Landschapsoffensief Brabant*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2012). *Natuurverkenning 2010-2040, visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Portaal Natuur en Landschap. (2013). *Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer*. Retrieved Mei 2, 2013, from Portaal Natuur en Landschap: <http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/snl/stelsel/>
- Prins, P. (2012). De kracht van het Brabants Model. *Landwerk*, 22-25.
- Provincie Groningen. (1990). *Natuur ontwikkeling in de provincie Groningen*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (1990). *Notitie Natuurontwikkeling in de provincie Groningen*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (1993). *Nota Uitwerking Ecologische Hoofdstructuur*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (1993). *Nota uitwerking Ecologische Hoofdstructuur Groningen*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (1994). *Streekplan provincie Groningen*. Groningen: Provincie Groningen.

- Provincie Groningen. (2000). *Provinciaal Omgevingsplan. Koersen op karakter*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2009). *Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen. (2013). *Groningen, groen van Wad tot Westerwolde. Beleidsnota Natuur 2013-2021*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Noord-Brabant. (1993). *Natuurbeleidsplan Noord-Brabant*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2001). *Koepelplan Reconstructie aan zet*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2002). *Natuur- en landschapsoffensief Brabant: Beleidsnota natuur en landschap in Noord-Brabant 2002-2012*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2002). *Streekplan Noord-Brabant 2002: Brabant in balans*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2011). *Transitie van het Brabantse Stadeland: een nieuwe koers*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Brabant: uitnodigend groen. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2013). *Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid*. Den Haag: Rli.
- Raad voor het Landelijk Gebied. (1998). *Natuurbeleid dat verder gaat... Advies over voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Cahier: Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Regiegroep Natura 2000. (2012, november 7). *Naslagwerk Natura 2000*. Retrieved maart 25, 2013, from Regiegroep Natura 2000: <http://www.natura2000.nl/pages/naslagwerk.aspx>
- Rijksoverheid. (2013). *Green Deal*. Retrieved november 15, 2013, from Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal>
- Rijksoverheid. (2014, Februari 5). *Green Deal*. Retrieved from Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/greendeal>
- Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, G. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience*. Washington DC: The World Bank.
- SER Brabant. (2012). *Samen slimmer investeren! Economie en natuur in Brabant*. 's-Hertogenbosch: SER Brabant.
- Simamora, J. (2011). *Decentralisation, participation, downward accountability. The case of Indonesia*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Statencommissie voor Beleidsevaluatie. (2010). *Leren van een reconstructie: reflectie op de rol van Provinciale Staten van Noord-Brabant bij het reconstructiebeleid*.
- Swanenvleugel, B. (2012). Vermaatschappelijking in het fysieke domein. In Raad voor het openbaar bestuur, *Cahier Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. (pp. 73-92). Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

- Telos. (2006). *De duurzaamheidsbalans van Brabant 2006*.
- Tennekes, H. (2005). *Wat donoren zien in good governance. Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Tweede Kamer. (1990). *Natuurbeleidsplan*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer. (2006). *Rapport Ecologische Hoofdstructuur*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Van Arkel, F. (2012). *Tussen angst en ambitie: een onderzoek naar de kansen en bedreigingen van de decentralisatie van het natuurbeleid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Van den Berg, A. (2012). *Beleving van natuur en landschap in Brabant. Draagvlak- en belevingsonderzoek voor het provinciaal natuur- en landschapsbeleid*. 's-Hertogenbosch: Provinciale Staten Noord-Brabant.
- Van den Heuvel, J. (2012). *Samen werken aan de natuur. Een evaluatieve casestudy naar het gebruik van netwerken in het nieuwe natuurbeleid*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van der Arend, S. (2007). *Pleitbezorgers, Procesmanagers en Participanten*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Van der Windt, H., Swart, S., & Keulartz, J. (2006). *Natuurbeleid: schaakspel op verschillende borden*. Wageningen: NWO Ethiek & Beleid.
- Van Dorp, D. (2012). Landschapsecologie: Natuur en landschap in een veranderende samenleving. In F. van Arkel, *Tussen angst en ambitie: een onderzoek naar de kansen en bedreigingen van de decentralisatie van het natuurbeleid* (p. 20). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Van Galen Last, L. (2013, April 11). (R. Fonteijn, & D. Kamphorst, Interviewers)
- Van Galen Last, L. (2013, april 11). Interview. (R. Fontein, D. Kamphorst, & J. van den Heuvel, Interviewers)
- Van Veen, J., Arts, B., & Leroy, P. (2004). *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden*. Wageningen: Natuurplanbureau.
- Verdaasdonk, N. (2013, juni 6). Interview Nol Verdaasdonk. (F. Boonstra, & J. van den Heuvel, Interviewers)
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Nijmegen: Boom Lemma.

BIJLAGE I

INTERVIEWGUIDE EN RESPONDENTENLIJST

Introductie op de vragenlijst

In dit onderzoek wordt bekeken of er een relatie bestaat tussen de decentralisatie van het natuurbeleid en de vermaatschappelijking hiervan. Kort gezegd houdt decentralisatie in dat er sprake is van het afstoten van overheidstaken naar een lagere overheid. Binnen het natuurbeleid komt dit o.a. tot uiting in de decentralisatie van het Rijk naar de provincies in 2011. Onder vermaatschappelijking wordt verstaan dat overheidstaken worden afgestoten naar partijen die buiten de overheid functioneren. Dit zou kunnen betekenen dat maatschappelijke organisaties en particulieren (b.v. natuurverenigingen, bedrijven en boeren) meer invloed krijgen in de ontwikkeling en/of uitvoering van natuurbeleid.

Om de mogelijke relatie tussen decentralisatie en vermaatschappelijking beter te kunnen onderzoeken, wordt een tijdspanne van 1990 tot heden in beschouwing genomen. Het jaartal 1990 is gekozen omdat dit jaar gezien kan worden als een omslag in het natuurbeleid, met de ingang van het Natuurbeleidsplan (NBP). De kern van het NBP was de ecologische hoofdstructuur (EHS): er wordt een samenhangend netwerk van natuurgebieden gecreëerd. Het NBP wordt gezien als een omslag van een defensief natuurbeleid naar een offensief natuurbeleid.

In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen het beleidsdiscours in het natuurbeleid en discoursen over het natuurbeleid. Het beleidsdiscours weerspiegelt de gedachten over actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen zoals deze in de beleidsnota's naar voren komen. De discoursen over het natuurbeleid weerspiegelen de gedachten over het natuurbeleid, zoals deze tot uiting komen in discussies, debatten, visies en onderzoek over het gevoerde natuurbeleid. Binnen deze discoursen (zowel het beleidsdiscours als de discoursen over het natuurbeleid) wordt in het bijzonder gefocust op sporen van decentralisatie en vermaatschappelijking in het natuurbeleid.

Beleidsdiscours natuurbeleid

Algemeen

A1.1

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest in het natuurbeleid van 1990 tot heden?

A1.2

Welke beleidsstukken zijn typerend voor deze ontwikkelingen?

BAB-dimensies

A2.1

Hoe is de visie op natuur veranderd van 1990 tot heden? (+ welke literatuur?)

A2.2

Hebben er belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden wat betreft de deelnemende actoren en hun rol in het natuurbeleid van 1990 tot heden?

A2.3

Wat zijn van 1990 tot nu de belangrijkste veranderingen geweest in de spelregels (wetten, regelingen, procedures) in en rond het natuurbeleid?

A2.4

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden wat betreft de hulpbronnen (geld, kennis, maatschappelijke steun) van het natuurbeleid tussen 1990 en nu?

Decentralisatie

A3

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de decentralisatie van het natuurbeleid tussen 1990 en nu?

Vermaatschappelijking

A4

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van vermaatschappelijking van het natuurbeleid tussen 1990 en nu?

Discoursen over natuurbeleid

Algemeen

B1.1

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest in de discussies of debatten over het natuurbeleid van 1990 tot heden?

B1.2

In welke literatuur komen deze discussies naar voren?

BAB-dimensies

B2.1

Welke ontwikkelingen hebben zich in de discussies en debatten voorgedaan wat betreft de visie op natuur?

B2.2

Welke ontwikkelingen hebben zich in de discussies en debatten voorgedaan wat betreft de deelnemende actoren en hun rol?

B2.3

Welke ontwikkelingen hebben zich in de discussies en debatten voorgedaan wat betreft de wet- en regelgeving in het natuurbeleid?

B2.4

Welke ontwikkelingen tussen 1990 en nu hebben zich voorgedaan in de discussies en debatten over de al dan niet beschikbare hulpbronnen van het natuurbeleid?

Decentralisatie

B3

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de discussies en debatten over decentralisatie van het natuurbeleid tussen 1990 en nu?

Vermaatschappelijking

B4

Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de discussies en debatten over vermaatschappelijking van het natuurbeleid tussen 1990 en nu?

Decentralisatie – vermaatschappelijking: relatie, evaluatie en toekomst

5.1

Hoe en in hoeverre is er sprake van een relatie tussen de decentralisatie en de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in de periode 1990-nu?

5.2

Hoe en in hoeverre dragen zowel decentralisatie als vermaatschappelijking bij aan de verbetering dan wel juist de aantasting van de kwaliteit van het natuurbeleid?

5.3

Hoe ziet u de gewenste dan wel verwachte toekomst wat betreft decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid?

Respondentenlijst

Leendert van Galen Last (Programmaleider Landelijk Gebied Provincie Groningen) 11 april 2013

Hans Wolf (Provincie Groningen) & Hans Ribberink (Dienst Landelijk Gebied) 29 mei 2013

Peter Prins (LTO Noord) 29 mei 2013

Marco Glastra (Groninger Landschap) 29 mei 2013

Nol Verdaasdonk (Brabantse Milieufederatie) 6 juni 2013

Albert de Jonge (Expert Natuurbeleid Groningen, boer, Waterschap, Provincie, etc.) 21 juni 2013

Gesprekken met deskundigen Alterra (tijdens stage)

Wiebren Kuindersma

Froukje Boonstra

Robert-Jan Fontein

Dana Kamphorst