

Robuuste verbindingen in Nederland: succes of mislukking?

Een evaluatie van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen in de EHS

M. Termorshuizen

Bachelorthesis Sociale Geografie

Radboud Universiteit Nijmegen

2011

Robuuste verbindingen in Nederland: succes of mislukking?

Een evaluatie van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen in de EHS

Auteur: Marijn Termorshuizen (S0709336)

Begeleider: drs. J. Gersie

Bachelorthesis Sociale Geografie
Opleiding Sociale Geografie & Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2011

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis met als onderwerp de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen in Nederland. Deze thesis betekent voor mij het einde van mijn bachelorstudie Sociale Geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Na een moeizaam begin in de wetenschappelijke wereld heb ik inmiddels mijn plek gevonden. Maar na een ontdekkingsreis van vier jaar door het woud van de ruimtelijke wetenschappen, waarin ik heb kennis gemaakt met mijn intellectuele mogelijkheden en beperkingen, acht ik het nu tijd om mijzelf op persoonlijk vlak te ontdekken. Volgend studiejaar zal ik daarom niet in de collegebanken te vinden zijn, maar vervolg ik mijn ontdekkingsreis door de wildernissen van Australië. Alvorens ik me in dat avontuur stort wil ik echter eerst nog een aantal mensen bedanken die mij hebben gesteund tijdens het schrijven van deze thesis. Mijn speciale dank gaat uit naar drs. Jaap Gersie, mijn zeer toegewijde scriptiebegeleider, die veel tijd en moeite in mij heeft gestoken tijdens het schrijven van deze thesis. Verder wil ik mijn interviewrespondenten mevr. A. Kooij, dhr. T. de Kogel en mevr. A. Jansen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Ook wil ik mijn vader, moeder, broers en vrienden, en in het bijzonder de heren R. Huttinga, S. Joziasse en P. Koekoek bedanken voor hun steun en inspiratie tijdens het onderzoeksproces. Tot slot wil ik u bij deze veel leesplezier toewensen.

Marijn Termorshuizen

Rockanje, augustus 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Samenvatting	V
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Onderzoeksmodel	3
1.4 Vraagstelling	4
1.5 Werkwijze	5
1.6 Leeswijzer	6
2. Robuuste Verbindingen: de problematiek	7
2.1 Problemen met betrekking tot het EHS-beleid	7
2.2 Robuuste Verbindingen	9
2.3 EHS-beleidsprocessen	11
3. Theorie	14
3.1 Beleid	14
3.2 Beleidsimplementatie	16
3.2.1 Top-down vs. Bottom-up	16
3.2.2 Conformiteit	17
3.3 Conceptueel model	21
4. Methodologie en operationalisatie	22
4.1 Onderzoeksstrategie	22
4.2 Selectie van cases	22
4.3 Onderzoeksmateriaal	25
4.4 Operationalisatie: indicatoren voor interviewgide	25
5. Beschrijving en analyse van cases	30
5.1 Beschrijving case 1: Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau	30
5.2 Analyse case 1: conformiteit van de beleidsimplementatie	33
5.2.1 Criterium 1: kenmerken van beleid en beleidstheorie	33
5.2.2 Criterium 2: kenmerken van de uitvoerende organisatie	36
5.2.3 Criterium 3: omgevingsinvloeden	42
5.2.4 Conclusies conformiteit case 1: Sallandse Heuvelrug – Drentse Plateau	44
5.3 Beschrijving case 2: Veluwe – Utrechtse Heuvelrug	46
5.4 Analyse case 2: conformiteit van de beleidsimplementatie	48
5.4.1 Criterium 1: kenmerken van beleid en beleidstheorie	48

5.4.2 Criterium 2: kenmerken van de uitvoerende organisatie	51
5.4.3 Criterium 3: omgevingsinvloeden	55
5.4.4 Conclusies conformiteit case 2: Veluwe – Utrechtse Heuvelrug	57
6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	59
6.1 Conclusie deelvragen en hoofdvraag	59
6.2 Aanbevelingen	61
6.3 Reflectie	62
Referentielijst	64
Bijlagen	
Bijlage 1:	Interviewguide
Bijlage 2:	Alternatief operationalisatieschema

Samenvatting

Met de invoering van het beleidsconcept Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 1990 kreeg het natuurbeleid in Nederland een nieuwe impuls. Aan de hand van dit concept hoopte men de versnippering van Nederlandse natuurgebieden terug te dringen door deze gebieden te versterken en onderling met elkaar te verbinden. Zoals bij zoveel beleidsconcepten verliep de ontwikkeling van de EHS echter met vallen en opstaan (zie hoofdstuk 1). Een van de valkuilen waar het EHS beleid de afgelopen jaren mee te kampen had, was de realisatie van de zogenaamde robuuste verbindingen (zie hoofdstuk 2). Deze verbindingen waren bedoeld om grote natuurgebieden over lange afstanden met elkaar te verbinden en vormden daarmee een essentieel onderdeel van de EHS als ecologisch netwerk. Het probleem was echter dat de voortgang van de realisatie van de robuuste verbindingen stagneerde; het concept werd in 2000 gelanceerd, maar zelfs op dit moment zijn er nog maar weinig robuuste verbindingen volledig gerealiseerd. Het is daarom niet verwonderlijk dat het huidige kabinet (Rutte I) heeft besloten dat het beleid voor de robuuste verbindingen niet functioneert en daarom niet in deze vorm zal worden voortgezet. Het is de vraag waarom de realisatie van de robuuste verbindingen zo moeizaam verliep. Door middel van dit onderzoek wordt, door de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen te evalueren, geprobeerd hiervoor een verklaring te geven. Dit om te zorgen voor een betere en snellere realisatie van natuurlijke verbindingen in de toekomst en daarmee een beter en efficiënter EHS beleid. De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

Waarom is de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verlopen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn voor dit onderzoek een viertal deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de problematiek rondom de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen?
2. Wat is de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen, gezien in het licht van gestelde criteria?
3. Wat zijn de belangrijkste factoren die de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen bepalen?
4. Welke verbeteringen kan men aanbrengen in de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen?

Om de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen te evalueren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de criteria voor conforme beleidsimplementatie van Coolsma (in Hoogerwerf & Herweijer) uit 2008. Met conforme beleidsimplementatie wordt bedoeld op de situatie waarin de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerders overeenkomen met de bedoelingen van de beleidsbepalers. Coolsma onderscheidt vier criteria voor conforme beleidsimplementatie: *kenmerken van beleid en beleidstheorie*, *kenmerken van de uitvoerende organisatie*, *kenmerken van uitvoerders* en *omgevingsinvloeden*. Deze criteria zijn in hoofdstuk 3 uitgewerkt tot het theoretisch kader van dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een casestudy. In totaal zijn er twee cases onderzocht: de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau en de robuuste verbinding Veluwe –

Utrechtse Heuvelrug. Voor de analyse en evaluatie van beide cases zijn medewerkers van de provincies Drenthe en Overijssel en een medewerkster van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei geïnterviewd. In hoofdstuk 4 is de keuze voor de cases beargumenteerd. Ook is in hoofdstuk 4 op basis van de criteria voor conforme beleidsimplementatie een operationalisatieschema opgesteld, waarin de theoretische aspecten uit hoofdstuk 3 zijn vertaald naar in de praktijk meetbare indicatoren. Aan de hand van dit operationalisatieschema is een interviewgide opgesteld welke is terug te vinden in bijlage 1.

De kern van dit onderzoek wordt gevormd door de analyse van de twee cases in hoofdstuk 5. Teneinde een verklaring te vinden voor de trage voortgang van de realisatie van de robuuste verbindingen, is in dat hoofdstuk aan de hand van de variabelen, dimensies en indicatoren uit het operationalisatieschema de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau en Veluwe – Utrechtse Heuvelrug geanalyseerd.

De resultaten van deze analyse vertoonden bij beide cases veel overeenkomsten. Uit de analyse kwam naar voren dat de belangrijkste factoren die er voor zorgden dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verliep (zie hoofdstuk 6), als volgt kunnen worden verwoord:

- Een gebrek aan geld in combinatie met te ambitieuze doelstellingen zorgde er voor dat de uitvoerende partijen niet in staat waren de doelstellingen binnen de door het Rijk beoogde periode te realiseren.
- Doordat er geen duidelijke lijn in het beleid zat en de uitvoerende partijen niet precies wisten wat er van hen werd verwacht werd het implementatieproces vertraagd.
- Doordat de provincies en andere uitvoerende partijen niet gebonden waren aan duidelijke eisen wat betreft gerealiseerde hectaren robuuste verbinding, werden zij niet geprikkeld om de verbindingen in hoog tempo te realiseren.
- Actoren in het uitvoeringsgebied boden veel weerstand tegen de realisatie van de robuuste verbindingen, waardoor het implementatieproces werd vertraagd.
- Mede als gevolg van de hiervoor genoemde factoren was er sprake van een gebrek aan draagvlak bij sommige uitvoerende partijen (zoals natuurbeheerders) zelf. Dit zorgde voor een moeizame onderlinge samenwerking waarbij iedere partij vooral handelde vanuit eigen belang. Omdat de partijen tegelijkertijd wel erg afhankelijk van elkaar waren, zorgde dit voor een moeizame voortgang van de implementatie.

Naar aanleiding van deze resultaten zijn in hoofdstuk 6 een aantal aanbevelingen gedaan om de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen, of een andere vorm van beleidsmatige implementatie van natuurlijke verbindingen, in de toekomst beter te laten verlopen. Ten eerste zal het budget dat het Rijk beschikbaar stelt aan de provincies voor de realisatie van de robuuste verbindingen beter in verhouding moeten worden gebracht met de doelstellingen die het Rijk de provincies oplegt. Ten tweede zal het Rijk in het vervolg meteen in het beginstadium van een beleidsproces duidelijker haar bedoelingen moeten overbrengen op de beleidsuitvoerders en zal zij reeds in een vroeg stadium van het beleidsproces paal en perk moeten stellen aan de bevoegdheden en onbevoegdheden van de beleidsuitvoerders, opdat zij weten waar zij aan toe zijn en wat er van hen verwacht wordt. Ten derde zal het Rijk in de toekomst direct in de beginfase van het beleidsproces duidelijke eisen moeten stellen aan de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerders. Daarbij is het van essentieel belang dat er sprake is van specifieke eisen die betrekking hebben op

specifieke robuuste verbindingen, hetgeen nu niet het geval was. Tot slot zal het Rijk bij het formuleren van de doelstellingen in het vervolg rekening moeten houden met het feit dat er bij het beleid voor de robuuste verbindingen sprake is van het principe vrijwillige medewerking. Wanneer zij vast blijft houden aan dit principe zal zij moeten accepteren dat de voortgang van de implementatie traag verloopt. Het probleem dat er onder uitvoerende partijen zelf weinig draagvlak bestond voor het beleid van de robuuste verbindingen kan (deels) worden weggenomen wanneer het Rijk beter met deze partijen communiceert en duidelijkere en strengere eisen stelt aan hun beleidsprestaties.

Een kritische reflectie op dit onderzoek wees tot slot uit dat de gebruikte theorie met betrekking tot conforme beleidsimplementatie een heldere structuur ontbeert. Dit zorgde gedurende het onderzoek voor moeilijkheden bij vooral het operationaliseren van de theoretische begrippen en aspecten naar in de praktijk bruikbare indicatoren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS) werd geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1990. Een van de belangrijkste redenen voor het introduceren van de EHS destijds, was de zorgwekkende versnippering van Nederlandse natuurgebieden. Deze versnippering heeft tot gevolg dat natuurgebieden kleiner worden en geïsoleerd komen te liggen ten opzichte van andere gebieden, hetgeen een bedreiging vormt voor het voortbestaan van allerlei plant- en diersoorten in Nederland. Het gevolg van kleiner wordende gebieden is dat zij vatbaarder zijn voor negatieve invloeden uit de omgeving, waardoor de milieukwaliteit in die gebieden verslechtert. Een nadeel van isolatie is dat organismen zich niet of nauwelijks meer kunnen verplaatsen tussen verschillende natuurgebieden, waardoor er een grotere kans is op uitsterving. Belangrijke oorzaken voor de versnippering (en dus de isolatie van natuurgebieden) zijn verlies van habitat door bijvoorbeeld landbouw, woningbouw en infrastructuur (doorsnijding van gebieden). Om deze versnippering tegen te gaan introduceerde men in 1990 dus de Ecologische Hoofdstructuur. Het belangrijkste doel van de EHS is dan ook het creëren van een ruimtelijk samenhangend netwerk van hoogwaardige natuurgebieden in Nederland. Door middel van dit netwerk moeten geïsoleerde gebieden weer met elkaar verbonden worden. Men wil deze doelstelling bereiken langs drie hoofdsporen, namelijk: het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden, het vergroten van bestaande natuurgebieden, en het realiseren van verbindingen tussen verschillende natuurgebieden. Overigens zal de EHS niet alle natuur in Nederland omvatten. (Geertsema, Bouwma, Daamen & Meeuwsen, 2003, p. 11). Bij het realiseren van de EHS, welke in 2018 gereed moet zijn, speelt de idee van een nieuwe maakbaarheid van natuur een belangrijke rol. Immers, de EHS zal voor een groot deel bestaan uit nieuw te creëren natuur (aanvankelijk 250.000 hectare). Deze nieuw te creëren natuur zal voornamelijk ten koste gaan van landbouwgrond. In het kader van de realisatie van de EHS probeert de overheid boeren/particulieren te verleiden hun grond te verkopen. Dit gebeurt op vrijwillige basis. Nadat de gronden zijn aangekocht worden ze ingericht als natuurgebied. Vervolgens worden de gronden overgedragen aan zogenaamde terreinbeheerders (bijv. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten). Ook kan het zijn dat de grond gewoon in het bezit blijft van een boer/particulier. In dat geval sluit de overheid een zogenaamde beheersovereenkomst af met de desbetreffende boer/particulier. Deze beheersovereenkomst houdt in dat de betreffende boer/particulier zijn grond (of een deel daarvan) inricht als natuurgebied (De Boer, Kuindersma, van der Zouwen & van Tatenhove, 2008, p. 15). In de praktijk houdt dit bijvoorbeeld in dat de boer voor een bepaalde datum zijn weilanden niet maait, dat hij zijn grond niet bemest en dat hij poelen graaft voor amfibieën. Om de realisatie van de EHS te bevorderen heeft de overheid enkele maatregelen getroffen op het gebied van natuurbeheer en -ontwikkeling. Zo wordt bijvoorbeeld het bestaan en de ontwikkeling van (nieuwe) natuurgebieden planologisch en kwalitatief veilig gesteld. De planologische veiligstelling houdt in dat de functie van een bepaald gebied wordt vastgesteld als zijnde 'natuur'. De kwalitatieve veiligstelling vindt plaats na de planologische veiligstelling en houdt in dat er in het gebied bepaalde inrichtings- en beheersmaatregelen worden genomen om de natuurkwaliteit in het gebied te ontwikkelen en te behouden. Uiteindelijk moet dit resulteren in een EHS met een totale oppervlakte van 700.000 hectare, bestaande uit de volgende categorieën gebieden: reeds bestaande natuur, nieuw te ontwikkelen natuurgebieden, ecologische verbindingzones (smalle stroken natuur die geïsoleerde gebieden met elkaar verbinden), robuuste verbindingen (later toegevoegd aan EHS) en agrarisch natuurbeheer. De totale oppervlakte zal

bestaan uit zowel terrestrische (op het land) als aquatische (in het water) natuur. Hierbij moet worden opgemerkt dat verreweg het grootste deel van de EHS uit aquatische natuur bestaat; het omvat een deel van de Noordzee alsmede de Grote Wateren (Waddenzee, Rivierengebied, Zuid-Hollandse Delta, IJsselmeer en de randmeren). Zoals gezegd is de EHS in het bezit en in beheer van verschillende partijen. Zo is een deel van de EHS-gebieden eigendom van terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Provinciale Landschappen. Een ander deel is in handen van boeren, particulieren en instanties zoals gemeenten, openbare nutsbedrijven, en ministeries. Zo zien we dus dat er naast een verschil in functie van EHS gebieden (natuur of landbouw) ook een verschil in eigendom is (Geertsema et al, 2003, p. 13). Sinds de publicatie van het Natuurbeleidsplan in 1990 speelt de EHS een dominante rol in het Nederlandse natuurbeleid. Tevens heeft de EHS een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het Europese natuurbeleid (Natura 2000).

Toch is de afgelopen jaren ook gebleken dat de EHS in de praktijk vaak lastig te realiseren is (De Boer et al, 2008, p. 15). Sinds de introductie van de EHS als beleidsconcept in 1990 is men tijdens de praktische uitvoering van dit beleid de afgelopen jaren meer dan eens op problemen gestuit. In het volgende hoofdstuk van deze thesis worden deze problemen, alsmede de nieuwe ontwikkelingen die zij met zich mee brachten, uitgebreid uiteengezet. De problemen die zullen worden besproken zijn vooral beleidstechnisch van aard en hebben betrekking op zaken als communicatie, sturing, taakverdeling en beleidsverandering. Een van de problemen die uitgebreid aan de orde zal komen is de moeizaam verlopende realisatie van de zogenaamde robuuste verbindingen. Deze verbindingen hebben als doel om verschillende natuurgebieden met elkaar te verbinden, en vormen daarmee een essentieel onderdeel van de EHS. Immers, zonder verbindingen zal er nooit een ruimtelijk samenhangend netwerk van natuurgebieden kunnen ontstaan. De realisatie van deze verbindingen lijkt echter zeer moeizaam te verlopen. Uit de zogenaamde Natuurmeting op Kaart 2010 (DLG, 2010) komt naar voren dat de voortgang van de robuuste verbindingen in vrijwel heel Nederland achterloopt op schema (zie ook H.2). De vraag is hoe dit komt en welke factoren daar aan ten grondslag liggen. Deze vragen vormen de basis voor dit praktijkgerichte evaluatieonderzoek naar de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen in Nederland.

1.2 Doelstelling

Op basis van het voorgaande is voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de verbetering van het EHS-beleid door het evalueren van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen.

Een aantal begrippen in deze doelstelling verdient een nadere toelichting:

- *Verbetering van het EHS-beleid:* Met het begrip verbetering wordt in dit onderzoek bedoeld op een beleidsmatige verbetering. Het gaat dus niet om een natuurwetenschappelijke verbetering van de EHS. Onder een zo optimaal mogelijk EHS-beleid wordt in dit onderzoek het volgende verstaan: de geplande natuurlijke ingrepen worden door middel van de meest efficiënte middelen gerealiseerd op de daarvoor beoogde locaties binnen de daarvoor beschikbare tijdsperiode.
- *Evaluatie:* In dit onderzoek omvat het begrip evaluatie drie componenten, namelijk: *beoordeling*, *verklaring* en *verbetering*. Bij de component 'beoordeling' gaat het om het

beoordelen van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen aan de hand van de gevonden onderzoeksresultaten. De veronderstelling in dit onderzoek is dat deze implementatie over het algemeen traag verloopt. Uit de beoordeling moet blijken of dit ook daadwerkelijk zo is. De component 'verklaring' heeft betrekking op het verklaren van de beoordeelde onderzoeksresultaten. Hoe komt het dat de implementatie deze beoordeling heeft gekregen en niet een andere? De component 'verbetering' heeft tot slot betrekking op hoe men aan de hand van de verklarende factoren (hoe komt het?) in de toekomst mogelijk tot een betere beoordeling kan komen dan nu het geval is. Een betere implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen kan bijdragen aan een verbetering van het EHS-beleid in het algemeen.

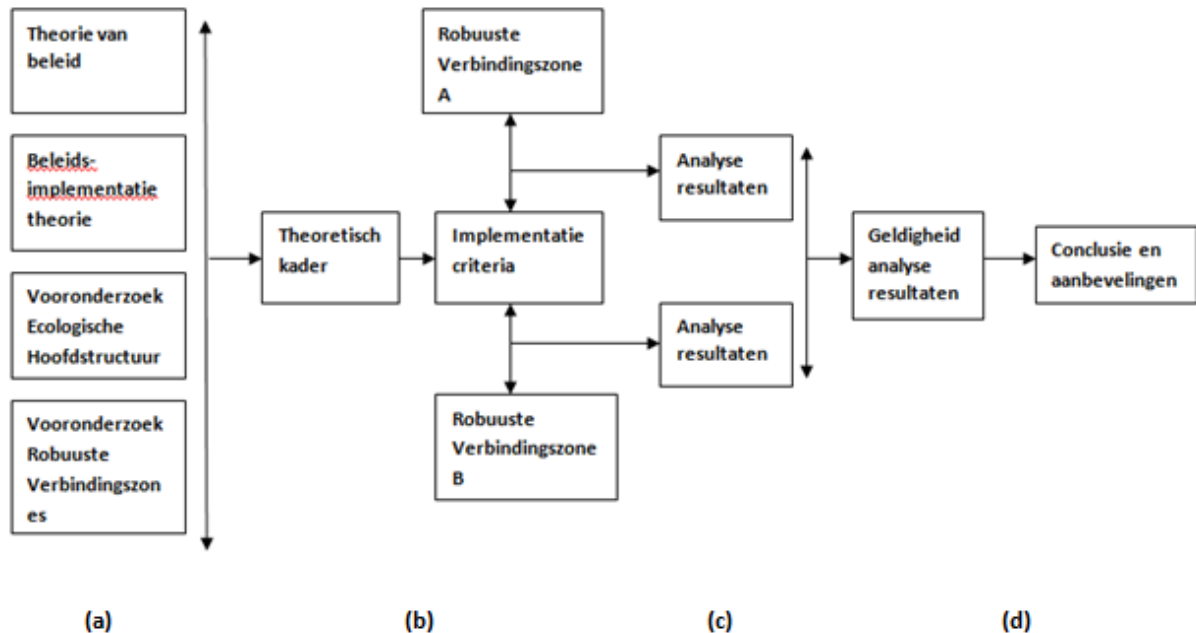
- *Implementatie:* Met het begrip implementatie wordt in dit onderzoek voornamelijk bedoeld op de beleidsuitvoering. Deze beleidsuitvoering houdt uiteindelijk in dat de geplande fysieke ingrepen worden gerealiseerd op de daarvoor beoogde locaties. De focus ligt in dit onderzoek echter vooral op de voorafgaande beleidsmatige handelingen die er voor zorgen dat deze fysieke ingrepen kunnen plaats vinden. Voorbeelden hiervan zijn het aankopen van gronden en het afsluiten van beheersovereenkomsten. De fysieke handelingen, zoals bijvoorbeeld het verlagen van de grondwaterstand of het maaien van gras, blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Maatschappelijke relevantie

Met de kennis die uit dit onderzoek verkregen wordt kan in de toekomst mogelijk een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van het EHS-beleid. Een beter inzicht in hoe de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen is verlopen, kan bijvoorbeeld van belang zijn bij het introduceren van nieuwe natuurbeleidsinstrumenten in de toekomst. Een zo optimaal mogelijk EHS-beleid is van belang om de voor 2018 gestelde natuurdoelstellingen op tijd te realiseren. Dat wil zeggen dat er in het Nederland van 2018 sprake is van een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige en beschermde natuurgebieden (De Boer et al, 2008, p. 15). Het tot stand komen van verbindingen zoals de robuuste verbindingen is daarbij essentieel. Zonder verbindingen, ongeacht wat voor soort, zal er immers nooit een samenhangend netwerk kunnen ontstaan.

1.3 Onderzoeksmodel

Dit onderzoek beoogt het EHS-beleid te verbeteren door de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen te evalueren. Het onderzoeksobject, de robuuste verbindingen, zal bestudeerd worden vanuit een beleidstheoretisch perspectief. Ik richt mij daarbij in het bijzonder op de implementatiefase binnen de beleidscyclus zoals beschreven door Coolsma (in Hoogerwerf & Herweijer, 2008). In deze fase staan de in- en uitvoering van het beleid centraal. Om de kwaliteit van de implementatie van beleid te kunnen beoordelen, maakt men gebruik van bepaalde criteria. De criteria die in het vervolg van dit onderzoek centraal staan, hebben betrekking op de conformiteit van de implementatie. In hoofdstuk 3 (Theorie) van deze thesis komt dit begrip uitgebreid aan de orde. Kortweg kan echter worden gesteld dat er sprake is van conforme beleidsimplementatie wanneer de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerder in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de beleidsbepaler (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 120). Aan de hand van de criteria voor conforme beleidsimplementatie wordt getracht een kritische evaluatie uit te voeren met betrekking tot de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen. Er is dus sprake van een praktijkgericht evaluatieonderzoek, waarvan de gang van zaken is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

Het bovenstaande onderzoeksmodel kan als volgt worden verwoord: (a) Een bestudering van wetenschappelijke theorieën met betrekking tot beleid en beleidsimplementatie, in combinatie met de bestudering van de theorie inzake EHS en robuuste verbindingen, resulteert in een (b) theoretisch kader. Dit theoretisch kader levert de implementatiecriteria, waarmee de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen kan worden geëvalueerd. (c) Een analyse van de hieruit verkregen resultaten, (d) alsmede een generalisatie van deze resultaten voor de gehele onderzoekspopulatie, kunnen mogelijk leiden tot enkele aanbevelingen met betrekking tot het verbeteren van het EHS-beleid.

Wetenschappelijke relevantie

Voor de wetenschap is dit onderzoek relevant (theoretische relevantie) omdat het wellicht een bijdrage kan leveren aan theorieën omtrent conforme beleidsimplementatie en de problemen die zich op dat gebied voordoen. Voorbeelden van problemen zijn onduidelijke en/of te ambitieuze doelstellingen, slechte communicatie tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders, en een gebrek aan middelen. Meer specifiek gericht op natuurbeleid, kan dit onderzoek mogelijk een bijdrage leveren aan een uitbreiding van de kennis met betrekking tot de implementatie van ecologische netwerken, en in het bijzonder hun verbindingen. Een uitbreiding van deze kennis is relevant omdat de implementatie van deze verbindingen vooralsnog niet erg succesvol lijkt.

1.4 Vraagstelling

Om de eerder genoemde doelstelling van dit onderzoek te verwezenlijken heb ik de volgende hoofdvraag opgesteld:

Waarom is de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verlopen?

Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden is deze geconcretiseerd in de volgende deelvragen:

1. Wat is de problematiek rondom de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen?
2. Wat is de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen, gezien in het licht van de gestelde criteria? (beoordeling)
3. Wat zijn de belangrijkste factoren die de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen bepalen? (verklaring)
4. Welke verbeteringen kan men aanbrengen in de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen? (verbetering)

Deze vier deelvragen vormen de leidraad voor dit onderzoek en worden geacht bij te dragen aan het realiseren van de eerder genoemde doelstelling. Deelvraag 1 gaat vooral in op het beleid dat gemoeid is met de implementatie van de robuuste verbindingen en de problemen omtrent dit beleid. In het kader van deze deelvraag wordt tevens aandacht besteed aan de verschillende actoren die een rol spelen in het beleid omtrent de implementatie van de robuuste verbindingen. Daarnaast wordt er een algemene beschrijving gegeven van beleid en beleidsimplementatie. In het kader van laatstgenoemde komt ondermeer het begrip conformiteit aan de orde en wordt tevens ingegaan op criteria voor conforme beleidsimplementatie. Deelvraag 2 staat in het teken van de evaluatie-component beoordeling. Het antwoord op deze deelvraag is een beoordeling van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen. Deelvraag 3 staat in het teken van de evaluatie-component verklaring. In het antwoord op deze deelvraag wordt een verklaring gegeven voor de beoordeelde onderzoeksresultaten. Het antwoord zal inzicht geven in de vraag hoe het komt dat de implementatie deze beoordeling heeft gekregen en welke factoren hieraan ten grondslag liggen. Deelvraag 4 staat tot slot in het teken van de evaluatie-component verbetering. Hierbij worden uit de verklarende factoren aanbevelingen afgeleid om de implementatie van robuuste verbindingen, of mogelijke toekomstige opvolgers daarvan, te verbeteren.

1.5 Werkwijze

In dit onderzoek wordt gekozen voor een multiple casestudy als onderzoeksstrategie. Kenmerkend voor een multiple casestudy is dat de onderzoeker zich richt op slechts enkele onderzoekseenheden. Deze onderzoekseenheden, ook wel cases genoemd, worden zeer diepgaand bestudeerd (zie ook par. 4.1). In dit onderzoek is op basis van literatuurstudie gekozen voor twee cases, namelijk de robuuste verbindingen 'Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau' en 'Veluwe – Utrechtse Heuvelrug'. De realisatie van beide robuuste verbindingen lijkt traag te verlopen, hetgeen goed aansluit bij de veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, namelijk dat de realisatie van robuuste verbindingen in Nederland traag verloopt (zie ook par. 4.2). De cases zullen worden onderzocht aan de hand van literatuurstudie en persoonlijk contact met actoren in het beleidsveld (zie ook par. 4.3). De analyse van de cases, waarbij de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen wordt geëvalueerd, vindt plaats aan de hand van een zogenaamd operationalisatieschema. Dit schema kan worden gezien als hulpmiddel voor het maken van een vertaalslag van theorie naar empirie (zie ook par. 4.4). Aan de hand van de analyse wordt getracht een verklaring te geven voor het trage verloop van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen. Op basis van de analyseresultaten worden in H.6 van deze thesis enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

1.6 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit zes hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk 1 wordt hierna in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de problematiek rondom de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen. Tevens wordt in dat hoofdstuk aandacht besteed aan de verschillende actoren die een rol spelen bij deze implementatie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op theoretische inzichten met betrekking tot beleid en beleidsimplementatie. Op basis van deze theoretische inzichten wordt in latere hoofdstukken van deze thesis de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen geëvalueerd. De belangrijkste concepten uit de theorie zijn verwerkt in een conceptueel model, welke sturing geeft aan het onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt de methodologie van het onderzoek uiteengezet. Het hoofdstuk bevat een operationalisatie van de variabelen uit het conceptueel model. Ook geeft het hoofdstuk meer inzicht in de gekozen onderzoeksstrategie en het gekozen onderzoeksmateriaal. Tevens wordt een verantwoording gegeven voor de gekozen cases. In hoofdstuk 5 worden de gekozen cases beschreven en geanalyseerd aan de hand van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 2 en het daaruit afgeleide operationalisatieschema. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies die voortkomen uit deze analyse. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen gericht op het verbeteren van het EHS-beleid en een reflectie op het onderzoeksproces.

2 Robuuste Verbindingen: de problematiek

In dit hoofdstuk wordt de beleidsproblematiek rond de robuuste verbindingen uiteengezet. Paragraaf 2.1 geeft een chronologisch overzicht van de problemen die zich rond de EHS als geheel hebben voorgedaan sinds de introductie van het concept in 1990. De nadruk ligt daarbij op beleidsmatige problemen met betrekking tot zaken als communicatie, sturing, taakverdeling en beleidsverandering. In paragraaf 2.2 wordt ingezoomd op één specifiek probleem: de moeizame realisatie van zogenaamde robuuste verbindingen. Deze robuuste verbindingen vormen zoals gezegd het onderzoeksobject voor dit onderzoek. Paragraaf 2.2 dient als een eerste kennismaking met de problemen die spelen rond de beleidsprocessen met betrekking tot de implementatie van deze robuuste verbindingen. In paragraaf 2.3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende actoren en partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het EHS beleid.

2.1 Problemen met betrekking tot het EHS-beleid

In het inleidende hoofdstuk 1 van deze thesis kwam naar voren dat de EHS in 1990 werd geïntroduceerd door het toenmalige ministerie van LNV. Het doel van de EHS was en is het tegengaan van de versnippering door middel van het creëren van een ruimtelijk samenhangend netwerk van hoogwaardige natuurgebieden. Dit netwerk moet tot stand komen door de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden, het vergroten van bestaande natuurgebieden, en het realiseren van verbindingen tussen verschillende (geïsoleerde) natuurgebieden. In het zelfde inleidende hoofdstuk werd echter ook duidelijk dat de realisatie van de EHS de afgelopen jaren in de praktijk vaak lastig bleek. In de praktijk liep men vaak tegen problemen aan waardoor de realisatie van de EHS niet altijd even snel ging (De Boer et al, 2008, p. 15). De eerste problemen omtrent de realisatie van de EHS werden elf jaar geleden aan de kaak gesteld in de Nota 'Natuur voor mensen, Mensen voor natuur (2000)'. In de nota werd geconstateerd dat de tot dan toe geleverde beleidsinspanningen onvoldoende waren om de Ecologische Hoofdstructuur op tijd en met voldoende kwaliteit te realiseren. Ondermeer de ruimtelijke samenhang tussen gebieden, de aansluiting van deze gebieden op watersystemen, en de milieukwaliteit binnen deze gebieden, bleek te wensen over te laten. Daarnaast bleken ook de grondverwerving en de aanleg van ecologische verbindingzones problematisch. In het eerste geval zorgden stijgende grondprijzen voor een haperende voortgang. De ecologische verbindingzones op hun beurt bleken de versnippering onvoldoende terug te dringen (Geertsema et al, 2003, p. 13). De kritiek op het gebrek aan efficiëntie van de ecologische verbindingzones kwam vooral uit wetenschappelijke hoek. Vooral de beperkte afmetingen van de ecologische verbindingzones werden aangedragen als struikelblok bij het tegengaan van de versnippering. De ecologische verbindingzones waren te klein en te smal om daadwerkelijk ruimtelijke samenhang te creëren tussen de geïsoleerde natuurgebieden, was het oordeel van de wetenschappers (Turnhout & Visser, 2007, p. 10). Het ministerie van LNV kon zich vinden in deze kritiek en nam deze over in de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur in 2000. De ecologische verbindingzones moesten worden vervangen door de grotere en bredere robuuste verbindingen. In de Nota Natuur voor mensen, Mensen voor natuur werd tevens besloten dat de realisatie van de ecologische verbindingzones eventueel alsnog kon worden voortgezet, mits de regionale overheden deze zelf zouden bekostigen. De Rijksoverheid zou dus geen geld meer investeren in de ecologische verbindingzones. Deze beslissing werd door het ministerie van LNV echter zeer onduidelijk geformuleerd in de nota. Ook werd de beslissing slecht gecommuniceerd

naar uitvoeringsorganisatie DLG en de provincies (Turnhout & Visser, 2007, p. 13). Het gevolg was dat deze partijen gewoon doorgingen met het realiseren van ecologische verbindingzones, aannemend dat de Rijksoverheid nog altijd garant stond voor de financiën. Uiteindelijk werd de beslissing van LNV verduidelijkt in de Agenda Vitaal Platteland en kwam aan de onzekerheid een einde. LNV besloot dat de ecologische verbindingzones die bijna volledig gerealiseerd waren en/ of een grote ecologische waarde hadden, nog wel gefinancierd zouden worden (Turnhout & Visser, 2007, p. 14). Uit het voorgaande blijkt dat ook de communicatie tussen het Rijk en de provincies problematisch verliep. Dit is opvallend, aangezien dit juist een van de problemen was die men in dezelfde nota aankaartte (Faber, Pronk, de Vries & Herfkens, 2000, p. 13). Om alle problemen het hoofd te bieden koos het toenmalige kabinet in de nota Natuur voor Mensen voor een zogenaamde verbreding van het natuurbeleid. In grote lijn kwam dit er op neer dat de samenleving in al haar geledingen bij het natuurbeleid betrokken zou worden, met als doel het vergroten van het algemene 'natuurbewustzijn' en de eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap binnen de samenleving. Daarbij koos men ook voor een vereenvoudiging van het beleidsstelsel en een meer programmatische aanpak. Laatstgenoemde hield in dat doelen, maatregelen en middelen in het vervolg meer aan elkaar gekoppeld zouden worden en bovendien meer 'afrekenbaar' zouden worden geformuleerd. Tevens achtte het kabinet het noodzakelijk dat het Rijk in het vervolg concrete uitvoeringsafspraken zou maken met andere overheden over de realisatie en voortgang van de EHS (Faber et al, 2000, p. 16). In het kader van deze nieuwe aanpak kwam men in dezelfde nota met een reeks oplossingen voor de problemen omtrent de realisatie van de EHS. Ondermeer het probleem van de voortdurend stijgende grondprijzen zou worden verholpen door de begrotingsmiddelen hierop aan te passen (Faber et al, 2000, p. 18). Daarnaast werden, ten einde de ruimtelijke samenhang tussen verschillende natuurgebieden te verbeteren, robuuste verbindingen gepresenteerd als vervanging van de ecologische verbindingzones. Door middel van deze robuuste verbindingen moesten gebieden in het vervolg zowel onderling verbonden als vergroot worden (Faber et al, 2000, p. 19). Enkele andere oplossingen die in de nota gepresenteerd werden zijn: meer investeren in natte natuur, slimmer begrenzen van EHS, meer draagvlak creëren voor natuurbeleid door middel van het bevorderen van kennis over natuur en het vergroten van het natuurbewustzijn (Faber et al, 2000, p. 18), onderzoek doen naar eventuele herbegrenzing van de EHS in het kader van een natuurlijker en duurzamer waterbeheer, en onderzoek doen naar hoe de kwaliteit van grote natuurgebieden kan worden geoptimaliseerd (Faber et al, 2000, p. 19).

Ondanks de aangedragen oplossingen in de Nota 'Natuur voor mensen, Mensen voor natuur', constateert de Algemene Rekenkamer in 2008 dat de realisatie van de EHS nog altijd niet optimaal verloopt. Zij geeft hier een aantal redenen voor: het Ministerie van LNV biedt de provincies geen duidelijke kaders en stuurt te weinig op ruimtelijke samenhang en natuurdoelen; de provincies zijn op hun beurt onduidelijk in hun keuzes over welke natuur waar moet komen; de omschakeling van 'verwerving naar beheer' alsmede het principe van vrijwillige medewerking van grondeigenaren vertragen de realisatie van de EHS; conflicten tussen natuurbelangen en andere belangen zorgen er voor dat er compromissen worden geformuleerd die mogelijk in het nadeel zijn van de natuur (De Boer et al, 2008, p. 15). Met name de omschakeling van verwerving naar beheer verdient hier enige uitleg. Deze omschakeling komt voort uit een aantal beleidswijzigingen die het Kabinet Balkenende I in 2002 doorvoerde met betrekking tot de realisatie van de EHS. De omschakeling hield in dat het accent met betrekking tot grondverwerving verschoof van het aankopen van gronden naar het laten beheren van gronden door boeren en particulieren. De omschakeling kwam voort uit het feit dat de

aankoop van gronden tot op dat moment erg moeizaam verliep (Van Oostenbrugge, Geertsema & Reijnen, 2003, p. 11). Uit publicaties van de Algemene Rekenkamer uit 2008 blijkt echter dat de omschakeling niet het gewenste effect heeft gehad. Een andere belangrijke reden voor de problemen omtrent de realisatie van de EHS is dat er veel onduidelijkheid bestaat over de betekenis van begrippen als natuur, EHS en EHS-beleid. Volgens de Boer et al. (2008, p. 15) kan er niet worden gesproken van één EHS-beleid. Sinds 1990 hebben immers tal van ontwikkelingen plaats gevonden binnen het EHS-beleid, waardoor het concept in zijn huidige vorm aanzienlijk verschilt van het concept zoals dat in 1990 werd geïntroduceerd. In de loop der jaren voegden beleidsmakers met regelmaat nieuwe, inhoudelijke accenten toe aan het concept. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van de eerder genoemde robuuste verbindingen, alsmede de ontwikkeling van extra natte natuur in diverse gebieden in Nederland zoals de Westerschelde, het IJsselmeer, de Zuid-Hollandse Delta etc. (De Boer et al, 2008, p. 15). Dit leidde tot voortdurend wijzigende taakstellingen, discrepanties tussen gepubliceerde cijfers, gebrek aan transparantie en verschillende definities.

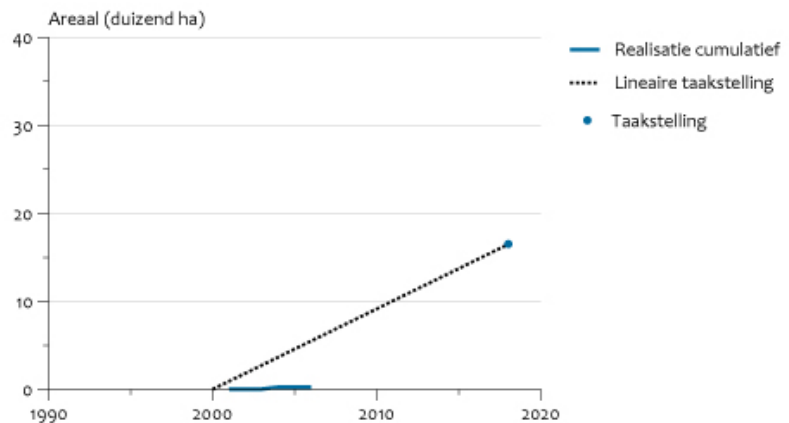
2.2 Robuuste verbindingen

Een ander 'product' van de nota Natuur voor Mensen dat niet het gewenste effect had, was het concept robuuste verbindingen. Het hoofddoel van de robuuste verbindingen was/is het waarborgen en verbeteren van bestaande natuurgebieden (en hun biodiversiteit) door deze te verbinden over provinciegrenzen heen (Akke Kooij, persoonlijke communicatie, 11 mei, 2011). De robuuste verbindingen werden in het jaar 2000 aan het EHS-beleid toegevoegd ter vervanging van de ecologische verbindingszones. Laatstgenoemden bleken de versnippering onvoldoende terug te dringen als gevolg van hun beperkte afmetingen en te lage ambitieniveau (Geertsema et al, 2003, p. 13). Dit ambitieniveau heeft betrekking op het ecologisch doel van de verbindingen. Omdat de ecologische verbindingszones hun inefficiëntie dus vooral te danken hadden aan hun beperkte grootte, moesten de robuuste verbindingen een stuk groter worden dan de ecologische verbindingszones. En waar de ecologische verbindingszones bedoeld waren om kleine stukjes natuur op provinciale schaal te verbinden, dienden de robuuste verbindingen grote natuurgebieden op landelijke schaal met elkaar te verbinden (Akke Kooij, persoonlijke communicatie, 11 mei, 2011). In lengte zouden de robuuste verbindingen daarom moeten variëren tussen de tien en de dertig kilometer en ze zouden gemiddeld één kilometer breed moeten worden. Hun robuustheid heeft als voordeel dat de verbindingen tevens kunnen functioneren als leefgebied, geschikt zijn voor meerdere soorten en medegebruik en dat soorten minder last hebben van ongunstige omstandigheden aan de rand. De robuuste verbindingen dienden te bestaan uit een aaneenschakeling van smallere corridors (schakels) en grotere leefgebieden (knopen). De grootte van de leefgebieden zou kunnen oplopen tot meer dan duizend hectare. De verbindingen werden geacht vergelijkbare natuurgebieden, zoals bos, heide en moeras, met elkaar te verbinden. Maar ook heel verschillende natuurgebieden, bijvoorbeeld natte en droge gebieden, zouden door middel van de robuuste verbindingen met elkaar kunnen worden verbonden (Faber, 2001, p. 11). De eisen waaraan de robuuste verbindingen moesten voldoen werden vastgelegd in het zogenaamde Handboek Robuuste Verbindingen. Dit Handboek werd in opdracht van het Rijk opgesteld door onderzoeksbureau Alterra en moest als hulpmiddel dienen bij het ontwerpen en realiseren van de robuuste verbindingen. De eisen werden in het Handboek vertaald naar zogenaamde ambitieniveaus. Voor de robuuste verbindingen kunnen globaal twee verschillende ambitieniveaus worden onderscheiden. Ambitieniveau A omvat voornamelijk korte robuuste verbindingen met als doel het versterken van de kwaliteit van leefgebieden voor het edelhert. Ambitieniveau B omvat hoofdzakelijk

lange verbindingen met als doel het realiseren van de overige biodiversiteitsdoelen, door over grote afstand verschillende grote natuurgebieden met elkaar te verbinden (Alterra, 2001). Het idee was dat wanneer de robuuste verbindingen zouden voldoen aan de eisen behorende bij de ambitieniveaus, ze bij zouden dragen aan een betere ruimtelijke samenhang tussen verschillende natuurgebieden en een vergroting van deze gebieden (Faber et al, 2000, p. 19). Ofwel, aan de hand van dit nieuwe concept, wilde men de EHS

optimaler laten functioneren. In totaal wilde men twaalf van deze robuuste verbindingen realiseren, welke gezamenlijk een oppervlakte van zo'n 27.000 hectare zouden beslaan. Het probleem is echter dat veel van de geplande robuuste verbindingen vooralsnog nauwelijks van de grond zijn gekomen. Dit komt ondermeer naar voren in de zogenaamde 'Natuurmeting op kaart 2010',

Realisatie robuuste verbindingen EHS



Figuur 2 Realisatie robuuste verbindingen (CLO, n.d.)

welke in 2010 werd gepubliceerd door de Dienst Landelijk Gebied. Uit de cijfers gepubliceerd in dat rapport blijkt dat zowel het aantal verworven als reeds ingerichte hectares robuuste verbinding ver achter blijft bij de taakstelling (DLG, 2010, p. 9-13). Dit beeld wordt bevestigd door de grafiek (figuur 2) met betrekking tot de realisatie van robuuste verbindingen (Compendium voor de leefomgeving, n.d.). Wellicht is deze stand van zaken mede een reden geweest voor het nieuwe Kabinet Rutte I om te besluiten alle robuuste verbindingen te schrappen. Het idee van de robuuste verbindingen lijkt dus een mislukking te worden. De vraag is echter waarom dit idee in de praktijk zo moeizaam van de grond kwam en welke beleidsmatige factoren hier aan ten grondslag lagen. De verbindingen zijn immers een essentieel onderdeel van de EHS als samenhangend netwerk.

In het voorgaande is een eerste inzicht gegeven in de problematiek rondom de robuuste verbindingen. Hieruit bleek dat de problematiek vooral betrekking heeft op de voortgang van de realisatie van de verbindingen. Deze voortgang blijkt beperkt te zijn, hetgeen tot uiting komt in het feit dat de verwerving en inrichting van de verbindingen achterblijft bij de taakstellingen. De vraag is echter waarom. Deze 'waarom-vraag' staat centraal in dit onderzoek en komt dan ook tot uiting in de centrale vraag van dit onderzoek: Waarom is de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verlopen? Voor het beantwoorden van deze vraag ligt de focus in dit onderzoek voornamelijk op het analyseren en evalueren van de beleidsmatige kant van de implementatie (realisatie) van de robuuste verbindingen. Ofwel, in de zoektocht naar een verklaring voor de trage voortgang van de implementatie van de verbindingen, wordt vooral gekeken naar beleidsmatige problemen. Omdat het beleid voor de robuuste verbindingen en de daarbij behorende problematiek een product is van tal van beleidsprocessen, acht ik het van belang om, alvorens dit beleid en haar problemen te analyseren, in paragraaf 2.3 eerst een inzicht te geven in deze beleidsprocessen. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de rollen/taken die verschillende partijen en actoren spelen/vervullen binnen deze beleidsprocessen.

2.3 EHS-beleidsprocessen

Om een goed beeld te krijgen van de beleidsprocessen die spelen binnen het EHS beleid (en de daarbij betrokken actoren en partijen), acht ik het van belang eerst een beknopt inzicht te geven in een tweetal ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan omtrent de uitvoering van het Rijksbeleid. De eerste ontwikkeling betreft de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007. In het ILG worden alle financiële rijksmiddelen die bedoeld zijn voor de ontwikkeling van het landelijk gebied gebundeld (Rijksoverheid, 2006, p. 7). Het budget vervangt de verschillende subsidies voor het landelijk gebied die tot 2007 werden verstrekt. In het kader van het ILG stelt het Rijk voor iedere provincie een budget samen voor de periode 2007-2013, dat bedoeld is voor het aankopen en inrichten van natuur- en recreatiegebieden. De provincies kunnen zelf bepalen hoe ze het budget binnen deze periode besteden, zolang zij maar voldoen aan de vooraf gestelde doelen voor 2013. Deze doelen verschillen per provincie en komen tot stand in de vorm van prestatieafspraken tussen het Rijk en de desbetreffende provincie (Rijksoverheid, n.d.). In navolging van het ILG vond in 2007 nog een andere belangrijke ontwikkeling plaats, namelijk de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De WILG kan worden gezien als een wettelijke verankering van de programmering, financiering en uitvoering van de gebiedsgerichte realisatie van het Rijksbeleid. Door middel van deze wet worden ondermeer de overeenkomsten tussen het Rijk en afzonderlijke provincies wettelijk vastgelegd (Rijksoverheid, 2006, p. 8).

Zoals blijkt uit het voorgaande geeft het Rijk de provincies de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Rijksbeleid. Meer specifiek, provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het EHS-beleid en hebben een regierol bij de programmering er van. In dat kader hebben zij de taak om natuurgebieden aan te kopen en in te richten. Voor het volbrengen van deze taak opereren zij vooral op regionaal en lokaal niveau (Peijs, Veerman & Dekker, 2004, p. 14). De uitvoering komt dan ook deels tot stand in zogenoemde gebiedsprocessen. Dat wil zeggen dat de provincies tijdens de uitvoering van het beleid samen werken met lokale gebiedspartijen zoals gemeenten, terreinbeheerders, waterschappen, maatschappelijke organisaties, particulieren, private partijen, boeren etc. (PBL, 2009, p. 14). Naast het aankopen en inrichten van gronden, hebben provincies ook de taak om de aangekochte gebieden planologisch en kwalitatief veilig te stellen. In het kader van de planologische veiligstelling wordt de bestemming 'natuur' voor de beoogde EHS-gebieden schriftelijk veilig gesteld in de vorm van provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen (Geertsema et al, 2003, p. 14). De kwaliteit van een gebied wordt veilig gesteld door middel van inrichtingsmaatregelen (ontwikkelen van kwaliteit) en beheersmaatregelen (beschermen en onderhouden van kwaliteit). Deze maatregelen komen in de praktijk vaak tot uiting in beheerscontracten die de provincie afsluit met terreinbeheerders (Geertsema et al, 2003, p. 15).

In het kader van het ILG hebben de provincies ook de taak om een provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) op te stellen. Dit pMJP bevat ondermeer de prestatieafspraken met het Rijk en een overzicht van de daarvoor benodigde budgetten voor een periode van 7 jaar. Deze prestatieafspraken hebben ondermeer betrekking op de door de provincie te realiseren robuuste verbindingen. Tevens worden de provincies geacht jaarlijks een voortgangsreportage uit te brengen, aan de hand waarvan de door hen geleverde prestaties kunnen worden beoordeeld door het Rijk. Mocht er sprake zijn van onvoorziene verandering van de omstandigheden in het beleidsveld dan is het mogelijk om de gemaakte afspraken, in overleg met het Rijk, te herzien (Rijksoverheid, 2006, p. 7).

Een belangrijke taak van de provincies is het verwerven (aankopen) van grond. Echter, bij het verwerven van de grond fungeert de provincie slechts als opdrachtgever. De daadwerkelijke verwerving besteedt zij uit aan de door het Rijk ter beschikking gestelde fusiedienst DLG (Dienst Landelijk Gebied)/BBL (Bureau Beheer Landbouwgronden). DLG en BBL kunnen worden gezien als uitvoerende diensten. De grondverwerving vindt in principe op vrijwillige basis plaats en wel zodanig dat de marktwerking niet verstoord wordt. Echter, wanneer grondverwerving op vrijwillige basis niet mogelijk blijkt, zal men de instrumenten onteigening en korting in moeten zetten om de rijksdoelen alsnog te kunnen realiseren. Deze instrumenten kunnen worden toegepast op basis van de WILG, de reconstructiewetten, de Wet Agrarisch Grondverkeer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Rijksoverheid, 2006, p. 9). Naast DLG en BBL spelen er nog meer uitvoerende diensten een rol bij de daadwerkelijke uitvoering van het EHS-beleid. Voorbeelden hiervan zijn Rijkswaterstaat (RWS), Dienst Regelingen (DR), Staatsbosbeheer (SBB), Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen. De werkzaamheden van RWS focussen zich vooral op de Nederlandse rijkswegen en rijkswateren, terwijl DR zich vooral bezig houdt met het opstellen van ondernemersgerichte subsidieregelingen (Rijksoverheid, 2006, p. 10). Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen komen in actie wanneer de gronden reeds zijn verworven en ingericht. Zij hebben als voornaamste taak de gronden te beheren. Naast beheer door deze terreinbeherende organisaties, vindt het beheer van de gronden ook plaats door agrarisch- en particulier natuurbeheer. Zowel de terreinbeherende organisaties als de boeren en particulieren moeten daarbij voldoen aan de condities voor de gewenste natuurkwaliteit. Deze gewenste natuurkwaliteit wordt door het Rijk vastgesteld op basis van de Landelijke Natuurdoelenkaart (Rijksoverheid, 2006, p. 25).

De rol van het Rijk is, zoals uit het voorgaande al deels duidelijk werd, vooral sturend en faciliterend. De sturende rol komt vooral tot uiting in de aansturing van de werkzaamheden van provincies en uitvoerende diensten. De faciliterende rol uit zich vooral in het beschikbaar stellen van uitvoerende diensten aan provincies, alsmede het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit voor de uitvoering. Zo stelt het Rijk, in het kader van de in het ILG gemaakte afspraken, personele capaciteit van DLG beschikbaar aan de provincies ter realisatie van de rijksdoelen die deel uit maken van het ILG (Rijksoverheid, 2006, p. 10). Daarnaast was het Rijk opdrachtgever voor het opstellen van het Handboek Robuuste Verbindingen. Dit Handboek, dat werd opgesteld door onderzoeksbureau Alterra, diende voor de provincies als hulpmiddel bij het ontwerpen van de robuuste verbindingen.

Naast het Rijk, de provincies en de uitvoerende diensten, spelen ook de eerder genoemde gebiedspartijen een belangrijke rol bij de uitvoering van het EHS-beleid. Hoewel deze gebiedspartijen geen formele partijen waren in de bestuursovereenkomsten omtrent het ILG, beschikken ze vaak wel over de bevoegdheden of machtsposities (bijv. grondbezit) die nodig zijn om beleidsdoelen te kunnen realiseren. En omdat het natuurbeleid in beginsel gebaseerd is op vrijwilligheid en draagvlak, is het succes van het beleid voor een groot deel afhankelijk van de medewerking van de gebiedspartijen. Om te voorkomen dat er weerstand ontstaat in gebiedsprocessen, is een goede samenwerking tussen Rijk, provincies, uitvoerende diensten en gebiedspartijen van belang (PBL, 2009, p. 15).

In de voorgaande paragrafen is een inzicht gegeven in de problematiek rondom het EHS-beleid en het daaraan gerelateerde beleid voor de robuuste verbindingen. Tevens is een overzicht gegeven van de partijen en actoren (en hun rollen en taken) die betrokken zijn bij dit beleid. De vraag in hoeverre deze (en andere) problemen ten grondslag liggen aan de trage voortgang van de implementatie van

de robuuste verbindingen, vormt het onderwerp van dit onderzoek. In het vervolg van deze thesis zal daarom de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen worden geanalyseerd en geëvalueerd. De uitkomsten van dit onderzoek worden geacht uit te wijzen of de implementatie van de robuuste verbindingen inderdaad traag verloopt en, zo ja/nee, welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Op basis van deze inzichten zullen aanbevelingen worden gedaan, aan de hand waarvan de beleidsmatige implementatie van natuurlijke verbindingen in Nederland in de toekomst wellicht beter kan verlopen.

In het volgende hoofdstuk 3 wordt de theoretische basis gelegd voor het analysehoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt een uitgebreide uiteenzetting gegeven van theorieën over beleid en beleidsimplementatie. De theorie over beleidsimplementatie (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008) zal verderop in deze thesis worden gebruikt om de factoren die een rol spelen bij de trage voortgang van de implementatie van de robuuste verbindingen bloot te leggen. Het hoofdstuk kan worden gezien als een evaluatief kader aan de hand waarvan in hoofdstuk 5 het beleid voor de robuuste verbindingen kan worden geanalyseerd en geëvalueerd.

3 Theorie

Om een kritische evaluatie te kunnen geven van de implementatie van robuuste verbindingen is het van belang eerst meer inzicht te krijgen in de theorievorming rondom begrippen als 'beleid' en 'beleidsimplementatie'. Om die reden ga ik in paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk in op de theorie over beleid zoals beschreven door Hoogerwerf en Herweijer (2008). Vervolgens zal ik in paragraaf 3.2 aandacht besteden aan de theorievorming omtrent beleidsimplementatie. Hierbij zal ik gebruik maken van de criteria voor conforme beleidsimplementatie zoals beschreven door Coolsma (in Hoogerwerf en Herweijer, 2008). In paragraaf 3.3 geef ik de belangrijkste concepten (en hun samenhang) weer in een conceptueel model.

3.1 Beleid

Het begrip beleid wordt in de meeste woordenboeken omschreven als 'het behandelen of de wijze van behandelen van een zaak'. Hierbij gaat het om de gevolgde beginselen of gedragslijn, de gewenste richting van het behandelen, en de wijze waarop men sturing geeft aan het behandelen van een zaak. Aan de ene kant gaat het bij beleid om een besef van wenselijkheden, maar aan de andere kant gaat het ook om een besef van mogelijkheden en onmogelijkheden. Met andere woorden, tijdens het maken en uitvoeren van beleid dient men voortdurend te balanceren tussen datgene wat wenselijk is en datgene wat in de praktijk daadwerkelijk mogelijk (of onmogelijk) is. Beleid wordt daarom ook wel beschreven als 'willens en wetens' handelen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 17).

In hun werk 'Overheidsbeleid' hanteren Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 19) de volgende definitie voor beleid: 'Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'. Het begrip beleid kan echter op veel verschillende manieren worden gedefinieerd. Deze verschillende definities zijn een gevolg van het feit dat het begrip vanuit tal van verschillende disciplines kan worden bekeken. In het kader van dit onderzoek zal ik mij echter vasthouden aan de definitie van beleid zoals die door Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 19) wordt gegeven. Zij zien beleid als een streven, waarbij zowel gedragingen en activiteiten als opvattingen en denkbelden een rol spelen. In de praktijk komt dit er op neer dat beleidsmakers niet alleen geacht worden een visie te hebben op bepaalde beleidsproblemen, -maatregelen en -doelen, maar ook dat zij ingrijpen wanneer de uitvoering van het beleid niet overeenkomt met het plan. Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 20) betitelen beleid tevens als het denken in doeleinden en middelen. Volgens hen vormen deze doeleinden en middelen de basisstructuur voor elk beleid. Men omschrijft dit ook wel als finaal denken. Echter, zo benadrukken zij, dit wil niet zeggen dat de gekozen doeleinden altijd worden bereikt met de gekozen middelen. Beleid hoeft dus zeker niet altijd rationeel te zijn. Daarentegen is het juist wel belangrijk te achterhalen in hoeverre een bepaald beleid al dan niet rationeel is en welke verklaringen hier voor zijn. In de praktijk blijkt namelijk vaak dat de activiteiten en gedragingen van een beleidsvoerder weinig doeltreffend, doelgericht en doelmatig zijn, wanneer men deze bekijkt in het licht van de doeleinden en middelen die in het beleidsplan beschreven staan. Een ander aspect dat uit de definitie naar voren komt is het tijdsaspect. De reden dat dit tijdsaspect in de definitie is opgenomen, is het feit dat het nastreven van doeleinden en het inzetten van middelen veelal impliciet of expliciet verwijst naar tijdstippen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 20). Samenvattend kan dus gesteld worden dat beleid een combinatie is van doeleinden, middelen en tijdskeuzes.

Naast doeleinden, middelen en tijdskeuzes gaat het bij beleid ook nadrukkelijk om problemen. Beleid kan worden gezien als een poging om een probleem op te lossen, te verminderen of te voorkomen, door middel van doelgericht denken en handelen. Problemen die men probeert te verhelpen door middel van beleid, noemt men beleidsproblemen. Omdat veel beleidsproblemen zich afspelen in (verschillende delen van) de maatschappij, is het van belang dat men bij het maken van beleid rekening houdt met de relatie tussen het beleid en het deel van de maatschappij waarop het beleid zich richt. Tevens is het belangrijk dat men enige kennis heeft van dat deel van de maatschappij waar het beleidsprobleem zich afspeelt. Met andere woorden, het is belangrijk dat men kennis heeft van het beleidsveld waarin men opereert of gaat opereren. Op die manier kan men een betere inschatting maken van waar in het beleidsveld moet worden ingegrepen, welke middelen en instrumenten moeten worden ingezet, en welke doelen moeten worden bereikt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 21). Het voordeel hiervan is dat wordt voorkomen dat er een te grote afstand ontstaat tussen het beleid (theorie) en het beleidsveld (praktijk). De keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten is gebaseerd op veronderstellingen van de actor over ondermeer de kenmerken en oorzaken van het beleidsprobleem. Het geheel van deze veronderstellingen noemt men de beleidstheorie. Het is belangrijk dat de beleidsvoerders goed op de hoogte zijn van deze beleidstheorie. Immers, wanneer de veronderstellingen waarop het beleid berust niet correct of houdbaar zijn, bestaat er een grote kans dat het beleid niet doeltreffend, doelmatig en aanvaardbaar zal zijn (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 22).

Eerder is al gezegd dat beleid een combinatie is van het opstellen van doeleinden, het kiezen en gebruiken van middelen/instrumenten en het maken van tijdskeuzes. Het proces waarbinnen deze activiteiten plaats vinden wordt ook wel het beleidsproces genoemd. Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 22) beschrijven dit beleidsproces als 'het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot een beleid. Een beleidsproces kenmerkt zich over het algemeen door min of meer vaste patronen. Dat wil zeggen dat de opeenvolging van gebeurtenissen een duidelijk en herkenbaar verloop heeft. Deze vaste patronen komen tot uiting in verschillende fasen/deelprocessen waaruit het beleidsproces is opgebouwd (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 23). De verschillende deelprocessen die men binnen een beleidsproces kan onderscheiden zijn (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 25): agendavorming (maatschappelijke problemen onder de aandacht brengen van publiek en beleidsbepalers), beleidsvoorbereiding (verzamelen en analyseren van informatie en formuleren van adviezen aangaande het te voeren beleid, ontwerpen van beleid), beleidsbepaling (beslissingen nemen over de inhoud van het beleid), beleidsinvoering en -uitvoering (implementatie van beleid, toepassen van gekozen middelen voor gekozen doeleinden), beleidshandhaving (monitoring, zorgen dat het beleid wordt nageleefd) en beleidsevaluatie (beoordelen van de inhoud, het proces en de effecten van beleid aan de hand van bepaalde criteria). Hoewel de verschillende fasen doorgaans in deze volgorde worden genoemd, kenmerkt het beleidsproces zich in de praktijk vooral door haar iteratieve karakter. Dat wil zeggen dat de fasen in de beleidspraktijk niet altijd in deze volgorde plaatsvinden, maar vaak juist door elkaar heen lopen. In dit onderzoek staat vooral de fase van beleidsinvoering en -uitvoering (beleidsimplementatie) centraal. In de volgende paragraaf zal ik dieper op deze fase van het beleidsproces ingaan.

Afgaande op de eerder genoemde definitie van beleid die ik in het kader van dit onderzoek zal hanteren, behelst deze fase van beleidsimplementatie het bereiken van doelen aan de hand van bepaalde middelen. In het vervolg van dit onderzoek zal deze denkwijze worden toegepast op het beleid dat gemoeid is met de implementatie van de robuuste verbindingen. Het realiseren van deze

verbindingen is een van de middelen die de Rijksoverheid de afgelopen jaren heeft ingezet om het doel van de EHS te bereiken, namelijk het creëren van een ruimtelijk samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland. Met het bereiken van dit doel hoopt de Rijksoverheid het probleem van de versnippering van de Nederlandse natuur te verhelpen. De vraag is echter in hoeverre het realiseren van de RV's het meest effectieve middel is voor het bereiken van dit doel.

3.2 Beleidsimplementatie

Uit de vorige paragraaf kwam naar voren dat beleid doorgaans gericht is op het oplossen of tegengaan van problemen binnen de maatschappij. Om deze problemen op te kunnen lossen, is het van belang dat het vastgestelde beleid in de praktijk ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit uitvoeren van beleid wordt ook wel beleidsimplementatie genoemd. Coolsma (in Hoogerwerf en Herweijer, 2008, p. 119) omschrijft beleidsimplementatie als 'het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van gewenste situaties'. Deze beleidsimplementatie komt in veel gevallen tot stand in interactie tussen de uitvoerende organisaties en burgers. Het proces van beleidsimplementatie kan dan ook worden gezien als een wisselwerking tussen de, op doelbereiking gerichte, handelingen van de beleidsuitvoerders (beleidsprestaties/output) aan de ene kant, en het gedrag van de burger in reactie op deze beleidsprestaties (primaire beleidseffect) aan de andere kant. De effecten van deze wisselwerking worden ook wel de 'outcomes' genoemd (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 120).

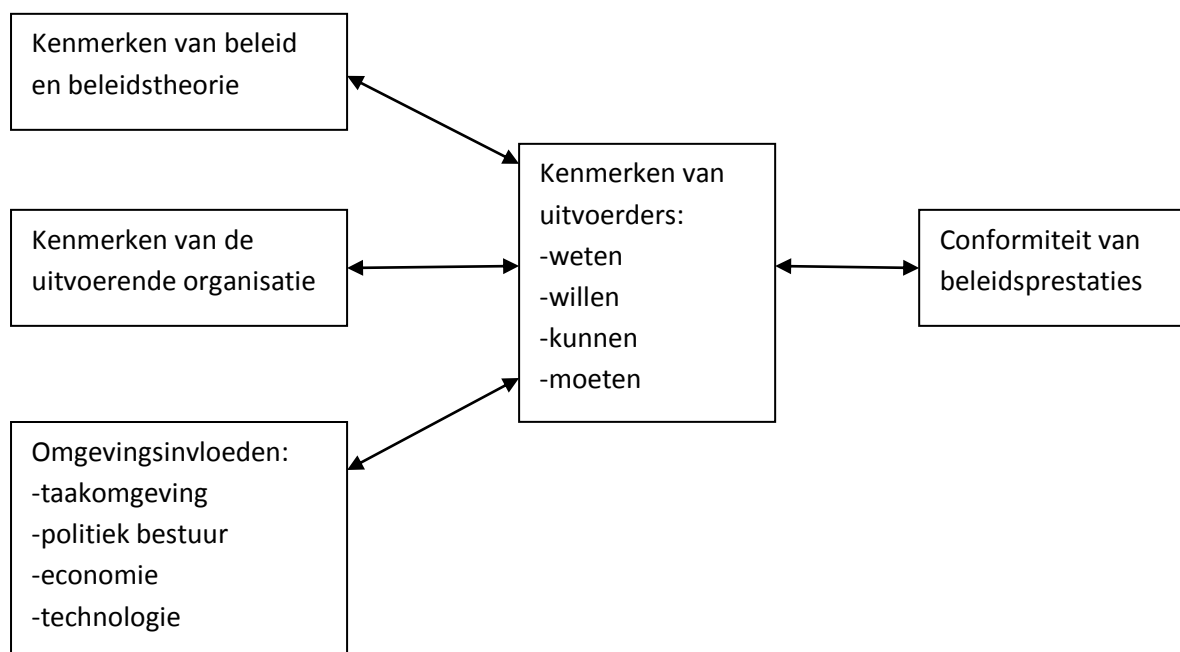
3.2.1 Top-down vs. Bottom-up

Binnen de theorie over beleidsimplementatie wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende benaderingen van beleidsimplementatie, namelijk de top-down benadering en de bottom-up benadering. Eerstgenoemde gaat volgens Coolsma (in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 123) uit van een beleidsbepaler die op basis van een duidelijk en zo goed mogelijk doordacht beleid en het scheppen van de juiste voorwaarden een perfecte uitvoering kan realiseren. Belangrijk bij een top-down beleidsuitvoering is dan ook een goede en wel doordachte beleidstheorie. In de praktijk werkt deze benadering echter niet onder alle omstandigheden. Wanneer er onverhoopt namelijk toch kennis of overeenstemming ontbreekt om het beleid te kunnen uitvoeren, zal de beleidsbepaler het beleid moeten heroverwegen. Ook zal hij/zij rekening moeten houden met andere belanghebbenden en hun standpunten (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 123). In tegenstelling tot de top-down benadering besteedt de bottom-up benadering tijdens de uitvoering van beleid wel aandacht aan samenwerking en interactie met andere belanghebbenden (uitvoerende organisaties, uitvoerders, burgers). Met name de afwegingen die de beleidsuitvoerders in de praktijk maken zijn van belang. Iedere beleidsuitvoerder heeft immers zijn eigen ideeën en denkbeelden over hoe het beleid het best kan worden geïmplementeerd. Om de beleidsuitvoering goed te kunnen begrijpen moet daarom volgens de bottom-up benadering aandacht besteed worden aan het gebruik dat uitvoerders van hun beleidsvrijheid maken (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 124). Deze beleidsvrijheid duidt er op dat de beleidsuitvoerders, binnen de grenzen die het centrale beleid aan hun gedragsruimte stelt, enige vrijheid hebben om een keuze te maken tussen verschillende uitvoerende handelingen (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 129). Deze beleidsvrijheid leidt er ondermeer toe dat het officieel vastgestelde beleid in de praktijk vaak wordt vertaald naar operationeel beleid. Dat wil zeggen dat uitvoerders de opdrachten die in het officieel vastgestelde beleid vermeld staan in de praktijk moeten vertalen naar concrete werksituaties (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 124).

3.2.2 Conformiteit

Een belangrijk aspect met betrekking tot beleidsimplementatie is conformiteit. Deze conformiteit kan zowel betrekking hebben op de handelingen van de beleidsuitvoerders (beleidsprestaties) en het gedrag van de burgers, als op de effecten van de wisselwerking tussen deze twee. Echter, aangezien in dit onderzoek de implementatie van het beleid centraal staat, zal de aandacht uitsluitend gericht zijn op de conformiteit van de beleidsprestaties. Men spreekt van conforme beleidsprestaties wanneer de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerder in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de beleidsbepaler. De conformiteit van de beleidsprestaties komt vooral tot stand als gevolg van processen binnen de beleidsuitvoerende organisaties, maar wordt ook beïnvloed door de omgeving waarin de uitvoerende organisaties werkzaam zijn (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 120).

Zoals eerder opgemerkt is de conformiteit van de beleidsprestaties afhankelijk van bepaalde processen die zich afspelen binnen de uitvoerende organisatie zelf, maar ook van processen die zich afspelen in de omgeving van deze organisaties. Echter, naast deze processen spelen ook een aantal andere zaken een rol bij de conformiteit van de beleidsprestaties, zoals de kenmerken van de beleidstheorie en de kenmerken van de uitvoerders. In totaal kunnen we dus een viertal factoren onderscheiden die van invloed zijn op het ontstaan van conforme beleidsprestaties: kenmerken van beleid en beleidstheorie, kenmerken van de uitvoerende organisatie, omgevingsinvloeden en kenmerken van uitvoerders (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 125). Deze vier factoren worden hieronder in een model (figuur 1) weergegeven.



Figuur 3 Actoren- en factoren-model voor de conformiteit van de beleidsuitvoering (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 125)

Hoewel Coolsma (in Hoogerwerf & Herweijer, 2008) vier factoren noemt, richt ik mij in dit onderzoek slechts op drie factoren. De factor 'kenmerken van uitvoerders' voeg ik samen met de factor

'kenmerken van de uitvoerende organisatie' omdat deze in de praktijk veel overeenkomsten vertonen. In dit onderzoek zal ik de uitvoerende organisatie beschouwen als het geheel van uitvoerende actoren dat bij de uitvoering van het beleid betrokken is. De factoren die in het bovenstaande model worden genoemd kunnen worden gezien als criteria voor een conforme beleidsimplementatie (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 125). Hierna zal ik de drie voor dit onderzoek relevante criteria (factoren) afzonderlijk beschrijven.

criterium 1: Kenmerken van beleid en beleidstheorie

De kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie spelen een belangrijke rol bij de vraag of het implementatieproces al dan niet succesvol verloopt. Het beleid kan worden gezien als de opdracht die de uitvoerende organisaties dienen uit te voeren, terwijl de beleidstheorie kan worden gezien als het geheel van argumenten die aan deze opdracht ten grondslag liggen. Wanneer deze beleidstheorie onvolledig of (deels) onjuist is wordt het voor de beleidsuitvoerders moeilijker om hun opdracht (het beleid) goed uit te voeren. Ook kan dit er toe leiden dat het beleid heel andere effecten heeft dan men van te voren had gedacht (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 125). Het is dus van groot belang dat de veronderstellingen in de beleidstheorie geen hiaten bevatten en dus juist en aanvaardbaar zijn (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p.128). Naast onduidelijkheden in de beleidstheorie, kan er ook sprake zijn van onduidelijkheden in het beleid zelf. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om onduidelijke doelstellingen of een onduidelijke taakverdeling (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 126). Een andere factor die van invloed kan zijn op het beleidsimplementatieproces is het stellen van te hoge en te ambitieuze beleidsdoelen. Om deze doelen te bereiken is doorgaans een grote gedragsverandering nodig in het beleidsveld, hetgeen er voor zorgt dat de beleidsinvoering en -uitvoering veel meer tijd zal vergen. Dit kan op haar beurt weer leiden tot irritatie onder uitvoerende organisaties en belangengroepen, waardoor de beleidsimplementatie nog stroever zal verlopen (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 127). Tot slot is een goede beleidsimplementatie afhankelijk van de mate waarin de beleidsbepalers de benodigde middelen verschaffen aan de uitvoerders. Wanneer dit in onvoldoende mate gebeurt, zal het implementatieproces vertraging oplopen en zal er mogelijk verzet ontstaan onder de uitvoerders.

criterium 2: Kenmerken van de uitvoerende organisatie

De uitvoerende organisaties spelen een belangrijke rol in het beleidsimplementatieproces. Het is de taak van deze organisaties om de gekozen middelen voor beleidsimplementatie in de praktijk toe te passen. De resultaten van de implementatie (beleidsprestaties) hangen dus sterk samen met de eigenschappen van de uitvoerende organisaties en de beslissingen die binnen deze organisaties worden genomen. Deze zaken zijn voor een groot deel afhankelijk van de manier waarop de uitvoerende organisatie is opgebouwd. Coolsma (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 129) onderscheidt twee soorten organisatiestructuren: horizontale beleidsnetwerken en verticale hiërarchieën. Wanneer er sprake is van een horizontaal beleidsnetwerk, is de beleidsbepaler voor de uitvoering van het beleid afhankelijk van verschillende betrokken partijen. De sturing vindt in dat geval vooral plaats op basis van gelijkwaardige communicatie tussen de verschillende partijen. De beleidsbepaler kan dus niet individueel beslissingen nemen. In het geval van een verticale hiërarchie is er sprake van een verticaal stelsel van bestuurslagen met elk een zekere autonomie. Al deze bestuurslagen proberen elkaar te beïnvloeden. Zo zullen binnen een uitvoerende organisatie bestuurders en ambtenaren uit verschillende bestuurslagen elkaar willen beïnvloeden. Deze

wederzijdse beïnvloeding en interactie kunnen nadelig zijn voor de mate van conformiteit van de beleidsuitvoering. Immers, het vergroot de kans dat men steeds verder afdwaalt van het oorspronkelijke beleid, met als gevolg dat de beleidsprestaties steeds minder goed aansluiten op de oorspronkelijke beleidsdoelen. Samenvattend kan dus gesteld worden dat de kans op een conforme beleidsuitvoering groter is in een horizontaal beleidsnetwerk dan in een verticale hiërarchie (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 129).

Een ander belangrijk aspect als het gaat om de relatie tussen de rol van uitvoerende organisaties en conforme beleidsimplementatie, is het fenomeen beleidsvrijheid. Uitvoerende organisaties kunnen deze beleidsvrijheid gebruiken om hun implementatiewerkzaamheden naar eigen inzicht in te richten en eigen belangen na te streven. De beleidsuitvoerders willen in praktische situaties zelf beslissingen kunnen nemen en streven naar beheersbaarheid en een zekere vorm van autonomie. In sommige gevallen eigenen de uitvoerders de autonomie zelf toe. Op die manier verliezen de beleidsbepalers de grip op hun uitvoerders en zal de conformiteit van de beleidsprestaties afnemen (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 130). Beleidsbepalers kunnen er echter ook voor kiezen om de autonomie zelf toe te delen aan de uitvoerders. In dat geval wordt de mate van vrijheid die de uitvoerders hebben contractueel vastgelegd. Het toedelen van autonomie kan in sommige gevallen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de praktische situatie waarin het beleid wordt toegepast om een specifieke interpretatie van het beleid vraagt. In dat geval zal de conformiteit van de beleidsprestaties juist toenemen als gevolg van een grotere beleidsvrijheid onder de uitvoerders (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 129). Er is dus sprake van een paradox. In het ene geval komt meer beleidsvrijheid de conformiteit van de beleidsprestaties juist ten goede, terwijl het in het andere geval juist zorgt voor een afname van de conformiteit van de beleidsprestaties (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 130).

Het zal geen verbazing wekken dat de actoren binnen de uitvoerende organisatie een zeer belangrijke rol spelen bij de uiteindelijke implementatie van beleid. In hoeverre hun gedrag en werkzaamheden bijdragen aan conforme beleidsprestaties is afhankelijk van vier factoren, namelijk het *weten*, het *willen*, het *kunnen* en het *moeten* van de beleidsuitvoerders. Met 'weten' wordt bedoeld dat de uitvoerders goed op de hoogte moeten zijn van de beleidsinhoud. Dat wil zeggen dat de uitvoerders een goede kennis hebben van de doelstellingen van het beleid, alsmede van de middelen waarmee deze doelstellingen moeten worden behaald. Ook worden zij geacht op de hoogte te zijn van de veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen (beleidstheorie). Wanneer de uitvoerders niet beschikken over voldoende kennis van deze zaken, zal dit tot gevolg hebben dat de beleidsprestaties niet goed aansluiten op de gestelde beleidsdoelen. Dit zal op haar beurt leiden tot een lage beleidsconformiteit. Bij 'kunnen' gaat het om de vraag in hoeverre de uitvoerders in staat zijn om het beleid uit te voeren. Beschikken zij over de juiste competenties en capaciteiten? Een competente uitvoerder wordt geacht te weten wat de relevante kenmerken zijn van het probleem dat hij/zij op moet lossen en moet bovendien in staat zijn de formele regels zo te interpreteren dat deze tevens voldoen aan de informele code van een acceptabel werktempo. Ook moeten de uitvoerders over verschillende hulpbronnen beschikken. Voorbeelden hiervan zijn juridische, financiële en technische middelen. Wanneer uitvoerders niet in voldoende mate over deze hulpbronnen en competenties beschikken, zal de kans op conforme beleidsprestaties niet groot zijn. Bij 'willen' gaat het er om dat de uitvoerders voldoende motivatie hebben om het beleid uit te voeren. Wanneer zij het niet eens zijn met de doelstellingen van het beleid en de veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen, zullen zij aanzienlijk minder gemotiveerd zijn om het beleid uit te

voeren dan wanneer dit wel het geval zou zijn (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 131). Een slechte motivatie zal de conformiteit van de beleidsprestaties niet ten goede komen. Bij 'moeten' gaat het tenslotte om de vraag in hoeverre de uitvoerders worden gedwongen om bepaalde taken uit te voeren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van contractuele afspraken, toezicht en verplichte verantwoording. Deze dwanginstrumenten kunnen de conformiteit van de beleidsprestaties ten goede komen. Echter, zij kunnen ook zorgen voor irritatie onder de uitvoerders, waardoor de conformiteit juist zal afnemen (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 132).

Criterium 3: Omgevingsinvloeden

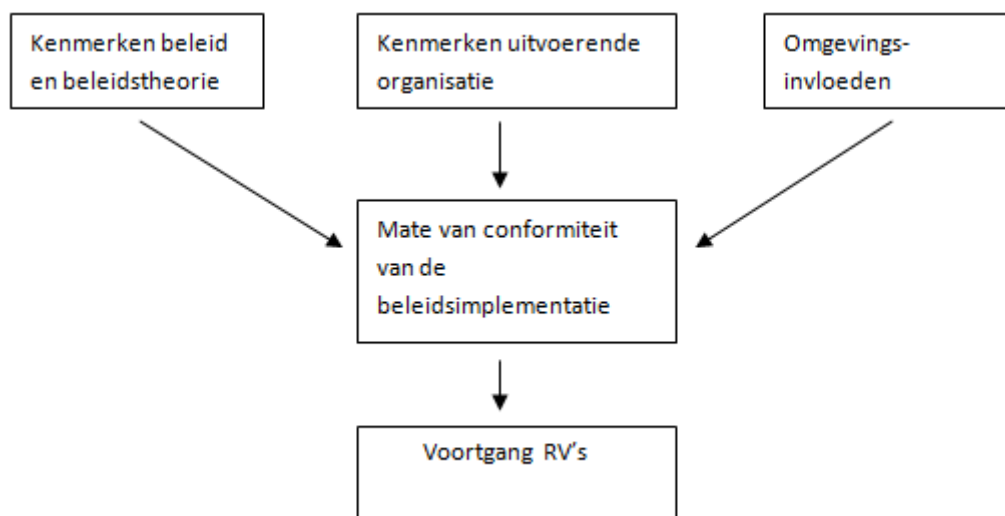
Het beleidsimplementatieproces wordt niet alleen beïnvloed door interne processen, ook externe processen spelen een belangrijke rol. Deze invloeden vanuit de omgeving kunnen over het algemeen worden ingedeeld in vier soorten: invloeden vanuit de taakomgeving, politieke invloeden, economische invloeden en technologische invloeden. De invloeden vanuit de taakomgeving hebben betrekking op de reacties van de actoren die de effecten van de beleidsimplementatie ondergaan. Wanneer deze reacties overwegend positief van aard zijn, zullen zij het implementatieproces niet of nauwelijks hinderen. Echter, wanneer het beleid in het beleidsveld op veel verzet stuit, zal dit het implementatieproces vertragen. Een manier om dit te voorkomen is bijvoorbeeld coproductie. In dat geval zullen de uitvoerders bij het uitvoeren van hun taken nauw samenwerken en onderhandelen met de doelgroep (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 132). Een nadeel hiervan is wel dat het mogelijk afbreuk doet aan de conformiteit van de beleidsprestaties. De vertegenwoordigers van de doelgroep hebben immers mogelijk andere inzichten en ideeën over hoe het beleid het best kan worden uitgevoerd. Hierdoor loopt men het risico dat men tijdens de uitvoering te ver afdwaalt van het oorspronkelijke beleid. Tijdens het implementatieproces hebben uitvoerende organisaties ook te maken met politieke invloeden. Deze invloeden kunnen zowel ondersteunend als beperkend werken. Politici kunnen met hun macht bepaalde dingen voor elkaar krijgen voor uitvoerende organisaties die zij alleen niet voor elkaar hadden kunnen krijgen. Echter, de politiek kan de uitvoerende organisaties ook beperkingen opleggen in de vorm van wetten, regels en voorschriften (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 133). Bij economische invloeden gaat het bijvoorbeeld om schommelingen in de conjunctuur. Deze kunnen bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat er forse bezuinigingen moeten plaats vinden, of dat er juist meer geld beschikbaar komt om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Nieuwe technologieën tot slot kunnen er voor zorgen dat een bepaald beleid meer kans van slagen heeft of dat er nieuwe oplossingen voor een bepaald beleidsprobleem beschikbaar komen (Coolsma, in Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 132).

Aan de hand van de hiervoor uitgewerkte criteria zal in het vervolg van dit onderzoek de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen worden geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zullen positief zijn wanneer blijkt dat er sprake is van een hoge mate van conformiteit van de beleidsprestaties. Voor het eerste criterium betekent dit vooral dat er onder de beleidsuitvoerders duidelijkheid zal moeten bestaan over de doelstelling, taakverdeling en middelenverdeling van het beleid voor de robuuste verbindingen. Ook is het belangrijk dat de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen duidelijk en volledig zijn uitgewerkt in beleidsdocumenten (beleidstheorie). Voor het tweede criterium is het van belang dat er sprake is van een horizontale rolverdeling tussen de verschillende uitvoerende actoren. Tevens is het belangrijk dat de beleidsbepaler (het Rijk) een goede balans weet te vinden als het gaat om het toe-eigenen en

toekennen van beleidsvrijheid. Ook is het zaak dat de beleidsuitvoerders op de hoogte zijn van het doel van hun werk, namelijk het creëren van een ruimtelijk samenhangend netwerk van natuurgebieden door middel van het realiseren van verbindingen tussen deze gebieden. Daarbij moeten zij kunnen beschikken over voldoende hulpbronnen en kennis. De vraag of de beleidsuitvoerders hun werk conform de beleidsdoelstelling uitvoeren is ook afhankelijk van de mate waarin er op hun werk wordt toegezien door bijvoorbeeld prestatieafspraken, taakstellingen, voortgangsrapportages en wetten (WILG). Voor het derde criterium zullen positieve reacties in het beleidsveld, politieke ondersteuning en economische hoog conjunctuur in positieve zin bijdragen aan de conformiteit van de beleidsprestaties.

3.3 Conceptueel model

Het conceptueel model vormt een belangrijk hulpmiddel bij de vormgeving van het onderzoek. Het geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste kernbegrippen die een rol spelen in het onderzoek, alsmede van de relaties tussen deze kernbegrippen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 279). Het conceptueel model voor dit onderzoek wordt hieronder weergegeven in figuur 4. Daarna volgt een toelichting op het model en worden de verschillende kernbegrippen geoperationaliseerd.



Figuur 4 Conceptueel model.

In het bovenstaande conceptueel model wordt de afhankelijke variabele gevormd door 'voortgang RV's'. Deze afhankelijke variabele wordt direct beïnvloed door de interveniërende variabele 'mate van conformiteit van de beleidsimplementatie'. De variabele 'mate van conformiteit van de beleidsimplementatie' wordt op haar beurt weer bepaald door de onafhankelijke variabelen 'kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'kenmerken van uitvoerende organisatie' en 'omgevingsinvloeden'. Deze drie variabelen zijn indirect van invloed op de afhankelijke variabele 'voortgang RV's'.

4 Methodologie en operationalisatie

Teneinde een beter inzicht te geven in de opzet en aanpak van dit onderzoek, ga ik in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk (4.1) in op de onderzoeksstrategie die ik in het kader van dit onderzoek zal hanteren. In paragraaf 4.2 ga ik in op de selectie van een aantal onderzoekscases. In paragraaf 4.3 geef ik een overzicht van het onderzoeksmateriaal waarvan ik voor dit onderzoek gebruik wil maken. In paragraaf 4.4 wordt het conceptueel model uit het vorige hoofdstuk geoperationaliseerd. Deze operationalisatie vormt de basis voor de interviewgide die ik zal gebruiken gedurende de interviews met actoren in het beleidsveld.

4.1 Onderzoeksstrategie

Eerder in dit onderzoeksverslag (paragraaf 1.5) is reeds benadrukt dat het hier gaat om een praktijkgericht evaluatieonderzoek. In dit onderzoek wordt het implementatieproces van een aantal robuuste verbindingen geëvalueerd aan de hand van drie implementatiecriteria. Er wordt dus ingezoomd op een aantal specifieke 'cases'. Om die reden kies ik voor dit onderzoek de *casestudy* als onderzoeksstrategie. Kenmerkend voor een case study is dat de onderzoeker zich richt op slechts één of enkele onderzoekseenheden, welke hij/zij zeer diepgaand bestudeert. Er is dus sprake van een diepte-onderzoek. Hierin verschilt een casestudy bijvoorbeeld van een survey, waarbij juist een heel groot aantal onderzoekseenheden wordt onderzocht (breedte-onderzoek). Een ander belangrijk kenmerk van een casestudy is dat de onderzoekseenheid (-eenheden) in zijn natuurlijke omgeving wordt onderzocht. Hierin verschilt de case study nadrukkelijk van het experiment, waarbij het onderzoeksobject juist in een kunstmatig gecreëerde omgeving wordt onderzocht (Vennix, 2007, p. 141-142). Andere kenmerken van een casestudy zijn: een selectieve/strategische steekproef, het gebruik van kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden, en een holistische werkwijze (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184-185). Een belangrijk voordeel van de casestudy als onderzoeksstrategie is dat het doorgaans een integraal (geheel) beeld oplevert van het onderzoeksobject. Dit kan vooral belangrijk zijn in een onderzoek dat is gericht op de verandering van een bestaande situatie. Om deze verandering door te voeren is het essentieel dat de onderzoeker de situatie in al zijn facetten kent. Een ander voordeel van case studies is dat zij weinig voorgestructureerd zijn. Dit biedt de onderzoeker de mogelijkheid om zelfs tijdens het onderzoek nog van koers te veranderen. Vooral wanneer het onderzoek betrekking heeft op een voortdurend veranderende situatie is dit een voordeel (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 190). Een mogelijk nadeel van een casestudy is dat, als gevolg van het geringe aantal onderzoekseenheden, de externe geldigheid van de resultaten onder druk kan komen te staan. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit nadeel vooral geldt voor theoretisch onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 191). Omdat ik er in het kader van dit onderzoek voor kies om meerdere cases te bestuderen, kan worden gesteld dat hier sprake is van een *multiple casestudy*, ofwel een meervoudige casestudy (Vennix, 2007, p. 143-144).

4.2 Selectie van cases

De cases vormen een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Aan de hand van de gekozen cases wil ik immers uiteindelijk een algemeen beeld schetsen van de implementatie van alle robuuste verbindingen in Nederland. Het is daarom van belang dat de gekozen cases representatief zijn voor de gehele populatie robuuste verbindingen. Naast representativiteit speelt ook een praktische zaak als tijd een rol bij mijn keuze voor de cases. Omdat ik dit onderzoek binnen een bepaald tijdsbestek

moet afronden is het niet mogelijk om alle robuuste verbindingen te onderzoeken. Ik kies er daarom voor om twee specifieke robuuste verbindingen te onderzoeken. Aangezien ik in mijn vraagstelling veronderstel dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen traag is verlopen, zal ik mijn aandacht bij mijn keuze voor de cases vooral vestigen op RV's met een beperkte voortgang. Op basis van het rapport 'Natuurmeting op kaart 2010' (DLG, 2010) hanteer ik daarbij de volgende selectiecriteria: *verwerving* en *inrichting*. Meer specifiek zal ik twee cases kiezen die zowel op het gebied van verwerving als op het gebied van inrichting een beperkte voortgang vertonen. Het spreekt voor zich dat RV's waarbij de verwerving traag verloopt ook een trage voortgang kennen op het gebied van inrichting. Bij mijn keuze maak ik gebruik van onderstaande tabellen, afkomstig uit het rapport 'Natuurmeting op kaart 2010'. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze tabellen slechts informatie geven over de verwerving en inrichting van nieuwe natuur en robuuste verbindingen per provincie, dus niet per robuuste verbindingszone afzonderlijk. Ik zal daarom eerst een keuze maken voor twee provincies.

Provincie	1. Taakstelling NOK-2007	2. Overgedragen aan terreinbeheerder 1-1-2010	3. BBL-bezit binnen begrenzing*	4. SN-functieverandering	5. Totaal 'in handen' (2+3+4)	6. Fysieke restanttaakstelling (1-2-3-4)	7. Overgedragen aan terreinbeheerder 1-1-2007
Groningen	11.389	6.395	549	355	7.299	4.090	5.661
Fryslân	19.184	10.168	812	502	11.483	7.701	9.507
Drenthe	18.027	9.591	241	289	10.120	7.907	8.586
Overijssel	21.620	6.999	679	1.101	8.779	12.841	6.158
Gelderland	18.814	7.263	412	1.034	8.709	10.105	6.635
Utrecht	10.490	3.585	286	477	4.348	6.142	3.621
Noord-Holland	15.226	8.499	288	869	9.656	5.570	8.294
Flevoland	2.720	1.804	1	45	1.850	870	1.219
Zuid-Holland	12.469	6.507	634	81	7.222	5.247	5.658
Zeeland	6.772	3.594	103	185	3.882	2.890	3.282
Noord-Brabant	21.219	9.658	1.108	286	11.052	10.167	8.733
Limburg	14.161	4.647	321	341	5.309	8.852	4.484
Totaal	172.091	78.710	5.434	5.565	89.709	82.382	71.838

Figuur 5 Verwerving EHS Nieuwe Natuur inclusief robuuste verbindingen (DLG, 2010, p. 9)

Provincie	1. Taakstelling	2. Ingericht 1-1-2010	3. SN-inrichting*	4. Totaal fysiek ingericht (2+3)	5. Restanttaakstelling (1-2-3)	6. Fysiek onderhandelen	7. Ingericht 1-1-2007
Groningen	11.389	2.767	10	2.777	8.612	497	1.882
Fryslân	19.184	5.914	31	5.945	13.239	849	4.441
Drenthe	18.027	2.036	15	2.051	15.976	894	1.627
Overijssel	21.620	3.233	359	3.592	18.028	284	2.573
Gelderland	18.814	4.354	208	4.562	14.252	239	3.704
Utrecht	10.490	1.923	0	1.923	8.567	35	1.908
Noord-Holland	15.226	6.982	118	7.100	8.126	103	6.054
Flevoland	2.720	795	35	830	1.890	169	774
Zuid-Holland	12.469	4.225	5	4.230	8.239	270	3.030
Zeeland	6.772	2.793	184	2.977	3.795	36	2.096
Noord-Brabant	21.219	4.859	272	5.131	16.088	646	3.021
Limburg	14.161	3.109	997	4.106	10.055	545	2.324
Totaal	172.091	42.989	2.234	45.223	126.868	4.566	33.434

Figuur 6 Inrichting EHS Nieuwe Natuur inclusief robuuste verbindingen (DLG, 2010, p.13).

Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat zowel de verwerving als de inrichting van de robuuste verbindingen in veel provincies vooralsnog weinig succesvol verloopt. Dit komt tot uiting in de overwegend hoge restanttaakstellingen. Met name in de provincies Drenthe en Gelderland lijkt de voortgang traag te verlopen. Ik zal mij daarom voor de keuze van de cases op deze twee provincies richten.

In de provincie Drenthe moeten in 2020 vier robuuste verbindingen zijn gerealiseerd. Dit zijn:

- Leekstermeer – Zuidlaardermeer
- Hunzedal
- Vledder Aa – Weerribben
- Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau

Van deze vier verbindingen kent vooral laatstgenoemde een trage voortgang (A. Kooij, persoonlijke communicatie, 21 april 2011). Op 20 januari 2009 werd het zoekgebied voor deze droge verbinding vastgesteld door Gedeputeerde Staten (Provincie Drenthe, 2009). Daarna bleven verdere stappen in het realisatieproces echter uit. De verbinding loopt zowel over Drents als Overijssels grondgebied en wordt dan ook getrokken door zowel de provincie Drenthe als de provincie Overijssel. Omdat de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau een trage voortgang vertoont op het gebied van verwerving en inrichting, kies ik deze als de eerste casus voor dit onderzoek.

In de provincie Gelderland moeten in 2018 de volgende vijf robuuste verbindingen zijn gerealiseerd:

- Veluwe – Utrechtse Heuvelrug
- Veluwe – Duitsland
- Flevoland – Veluwe – Reichswald
- Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Poorten van de Veluwe

Geen van deze verbindingen is reeds volledig gerealiseerd. Mijn keuze voor de tweede casus in dit onderzoek valt echter op de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug. Voor deze verbinding is het tracé reeds op 29 juni 2005 vastgesteld door Provinciale Staten. Echter op dit moment is nog altijd 90 hectare van de verbinding nog niet begrensd (Provincie Utrecht, 2011, p.18).

De verbinding loopt over zowel Gelders als Utrechts grondgebied en de trekkers zijn de provincie Utrecht en de SVGV (Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei).

4.3 Onderzoeksmateriaal

Het onderzoeksmateriaal dat ik nodig heb voor het beantwoorden van mijn centrale vraag verschilt per deelvraag. Hieronder zal ik daarom voor ieder van de vier deelvragen kort ingaan op het onderzoeksmateriaal dat nodig is om deze vragen te kunnen beantwoorden.

Deelvraag 1: Voor het beantwoorden van deze deelvraag heb ik hoofdzakelijk gebruik gemaakt van literatuurstudie. Hierbij heb ik in het bijzonder gebruik gemaakt van het boek *Overheidsbeleid* van Hoogerwerf en Herweijer (2008). Ook heb ik gebruik gemaakt van verschillende beleidsdocumenten met betrekking tot de EHS en robuuste verbindingen.

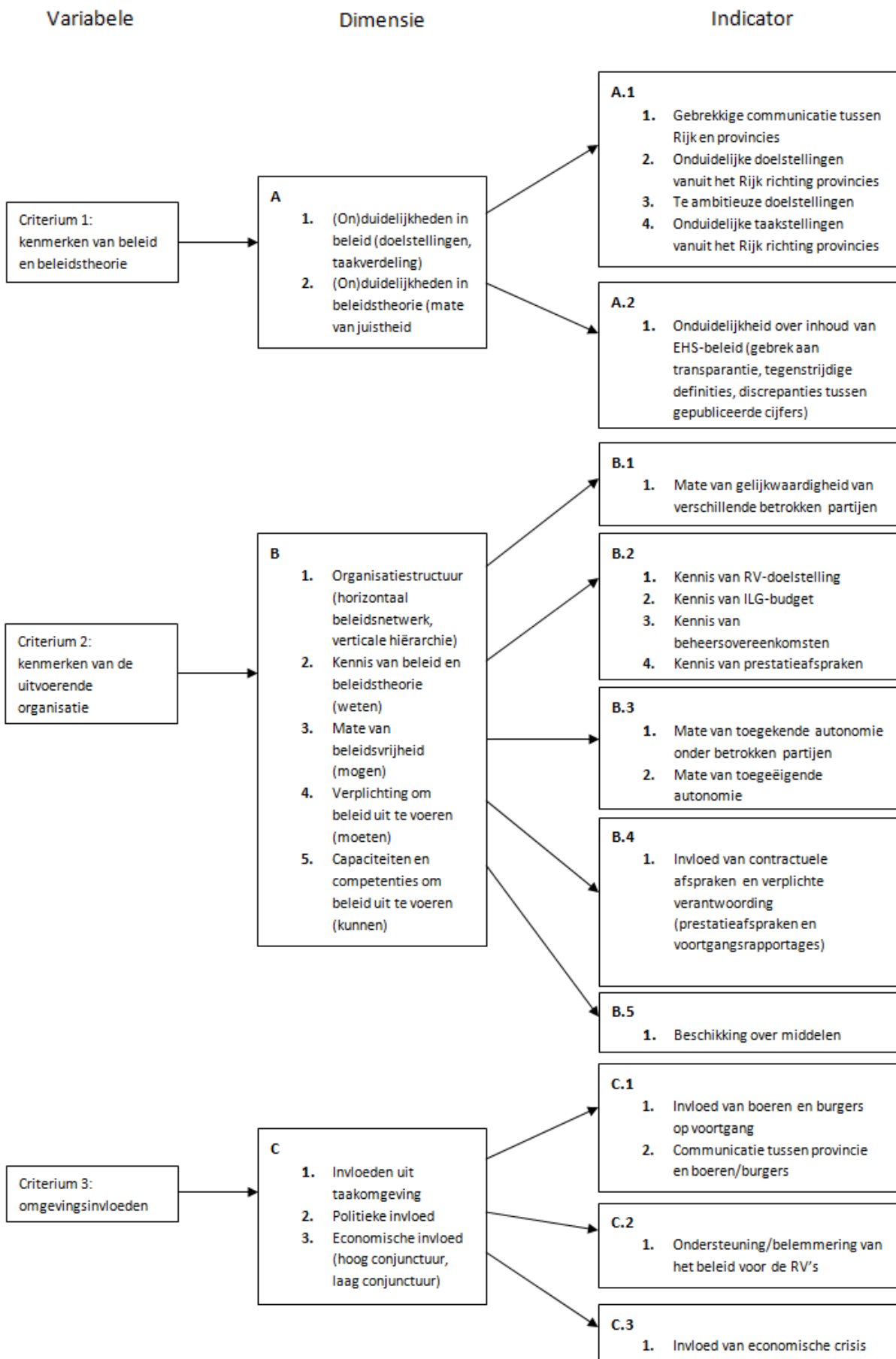
Deelvraag 2: De informatie die benodigd is om deze vraag te kunnen beantwoorden bestaat uit zowel literatuurstudie als persoonlijk contact met actoren in het beleidsveld. In het kader van laatstgenoemde heb ik daarom een aantal interviews afgenomen met actoren die nauw betrokken zijn bij het implementatieproces inzake robuuste verbindingen. Ik heb daartoe de volgende personen geïnterviewd: Mevr. Akke Kooij (Provincie Drenthe), dhr. Theo de Kogel (Provincie Overijssel) en mevr. Anne Jansen (Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei).

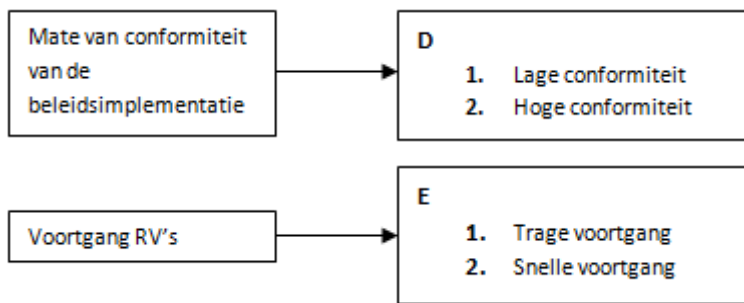
Deelvraag 3: Ook voor het beantwoorden van deze deelvraag heb ik gebruik gemaakt van zowel literatuurstudie als persoonlijk contact.

Deelvraag 4: Het antwoord op deze laatste deelvraag zal vooral gebaseerd zijn op de informatie die is verkregen uit de deelvragen 2 en 3.

4.4 Operationalisatie: indicatoren voor interviewguide

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat voor de beantwoording van de deelvragen 2 en 3 gebruik is gemaakt van interviews met actoren in het beleidsveld. De interviewguides (zie bijlage 1) die zijn gebruikt bij het afnemen van deze interviews zijn gebaseerd op een operationalisatieschema (figuur 7). In het schema worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd. De variabelen zijn onderverdeeld in dimensies en indicatoren. Aan de hand van de indicatoren kan de mate van conformiteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen worden gemeten.





Figuur 7 Operationalisatieschema

Het operationalisatieschema in figuur 7 bestaat uit drie onderdelen: variabelen, dimensies en indicatoren. Wanneer men het schema leest van links naar rechts, is men getuige van een overgang van theorie naar empirie. De uiterst linkse blokjes vormen de variabelen. Deze variabelen zijn afgeleid uit de theorie over beleidsimplementatie van Coolsma (zie H.3) en vertegenwoordigen de drie criteria voor conforme beleidsimplementatie: 'kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'kenmerken van de uitvoerende organisatie' en 'omgevingsinvloeden'. De blokjes rechts van de variabelen vormen de dimensies. Deze dimensies zijn eveneens afgeleid uit de theorie over beleidsimplementatie. De dimensies zijn onderverdeeld in vijf categorieën. De verschillende categorieën worden aangeduid met de hoofdletters A, B, C, D en E. De uiterst rechtse blokjes tot slot vormen de indicatoren. De indicatoren komen niet voort uit de theorie van Coolsma maar zijn afgeleid uit literatuurstudie. De indicatoren vormen de vertaling van theorie naar empirie. Voor iedere indicator kan een oordeel worden gegeven over de mate van conformiteit; deze kan laag zijn of hoog. Alle indicatoren samen meten de conformiteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen. Aan de hand van de indicatoren worden interviewvragen afgeleid voor de interviewgide. De indicatoren zijn in navolging van de dimensies ook ingedeeld in categorieën. Aan de dimensies (met uitzondering van D en E) zijn meerdere indicatorengroepen gekoppeld. Deze worden aangeduid met een hoofdletter (van de bijbehorende dimensie) en een cijfer. Bijvoorbeeld, indicatorgroep 1 van dimensie A wordt aangeduid als: A1. Hierna wordt het operationalisatieschema per variabele (criterium) nader toegelicht.

Criterion 1: Kenmerken van beleid en beleidstheorie

Wanneer we kijken naar dimensie A.1 (onduidelijkheden in beleid) van variabele 1 zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer er sprake is van: een goede communicatie tussen het Rijk en provincie (A.1.1), duidelijke doelstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.2), haalbare doelstellingen (A.1.3), en duidelijke taakstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.4). De indicatoren behorende bij deze dimensie (A.1.1 t/m A.1.4) leiden bijvoorbeeld tot interviewvragen met betrekking tot onderwerpen als de invoering van het ILG in het EHS-beleid, de overdracht van informatie met betrekking tot het nieuwe beleidsconcept robuuste verbindingen (mondeling, schriftelijk), interpretatie van doelstellingen, onduidelijkheid over wie er verantwoordelijk is voor het realiseren van deze doelstellingen, de praktische haalbaarheid van deze doelstellingen, en de verdeling van taken als bijvoorbeeld het verwerven, begrenzen en inrichten van gronden.

Wanneer we kijken naar dimensie A.2 van variabele 1 dan zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer onder de beleidsuitvoerders duidelijkheid bestaat over de inhoud van het EHS-beleid (A.2.1). De indicator A.2.1 leidt bijvoorbeeld tot interviewvragen gericht op onderwerpen als de overgang van verwerving naar agrarisch natuurgebied, het verschil tussen bruto- en netto-EHS, de

latere toevoeging van het concept robuuste verbindingen aan het EHS-beleid, en de onderverdeling van de EHS in tal van subverdelingen en subconcepten.

Criterium 2: Kenmerken van de uitvoerende organisatie

Wanneer we een blik werpen op dimensie B.1 (organisatiestructuur) van variabele 2 dan zal er eerder sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer de betrokken partijen gelijkwaardig aan elkaar zijn en opereren in een horizontaal beleidsnetwerk (zie par. 3.2.2). Wanneer er sprake is van een verticale hiërarchie en de partijen niet gelijkwaardig aan elkaar zijn, zal dit de conformiteit ten nadele beïnvloeden (B.1.1). Deze indicator leidt bijvoorbeeld tot een interviewvraag met betrekking tot onderwerpen als welke partij(en) de baas is/zijn, de verantwoordelijkheden van verschillende partijen, en de mate van samenwerking tussen verschillende partijen.

De indicatoren behorende bij de dimensies B.2 t/m B.5 hebben betrekking op gedragsfactoren van de actoren binnen de uitvoerende organisatie (zie ook par. 3.2.2). De gedragsfactoren die in het theoretisch kader (H.3) worden genoemd zijn: 'weten', 'willen', 'moeten' en 'kunnen'. In het operationalisatieschema is de gedragsfactor 'willen' echter vervangen door 'mogen'. De reden hiervoor is dat het 'willen' van de actoren wordt gezien als een zeer persoonlijke factor, welke moeilijk te generaliseren is voor de gehele uitvoerende organisatie. De factor 'mogen' wordt in dat opzicht beter meetbaar geacht. Bij dimensie B.2 (kennis van beleid en beleidstheorie) van variabele 2 zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer men binnen de uitvoerende organisaties kennis heeft van zaken als de RV-doelstelling (B.2.1), het ILG (B.2.2), de beheersovereenkomsten (B.2.3) en de prestatieafspraken (B.2.4). Deze indicatoren leiden bijvoorbeeld tot interviewvragen met betrekking tot de vraag in hoeverre de actoren binnen de uitvoerende organisatie (medewerkers van provincie, gemeenten, DLG, waterschappen etc.) dingen 'weten', zoals: de mate waarin de medewerkers van de provincie weten waarom de robuuste verbindingen moeten worden gerealiseerd, hoe deze verbindingen moeten worden gerealiseerd, en aan welke eisen en afspraken zij daarbij gebonden zijn.

Bij dimensie B.3 (mate van beleidsvrijheid) van variabele 2 is er geen algemeen oordeel te geven over wanneer er sprake is van hoge conformiteit. In sommige gevallen draagt een hoge mate van toegekende autonomie bij aan een hoge conformiteit (B.3.1), terwijl in andere gevallen een hoge mate van toegeëigende autonomie juist bijdraagt aan een hoge conformiteit (B.3.2). Deze dimensie is dus erg context afhankelijk. De indicatoren behorende bij dimensie B.3 leiden tot interviewvragen met betrekking tot onderwerpen als de mate waarin actoren binnen de uitvoerende organisatie dingen 'mogen', zoals: in hoeverre zij de ruimte hebben om het beleid naar eigen inzicht vorm te geven.

Wanneer we kijken naar dimensie B.4 (verplichting om beleid uit te voeren) van variabele 2 zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer blijkt dat de prestatieafspraken en voortgangsrapportages (B.4.1) een positieve invloed hebben op de voortgang van de realisatie van de robuuste verbindingen. De indicator behorende bij dimensie B.4 leidt tot interviewvragen met betrekking tot onderwerpen als de mate waarin actoren binnen de uitvoerende organisatie dingen 'moeten', zoals: het gebonden zijn aan afspraken over bepaalde hoeveelheden hectare natuur die voor een bepaalde tijd moeten zijn gerealiseerd, de mate waarin deze afspraken worden nageleefd, de eventuele sancties die volgen wanneer deze afspraken niet worden nageleefd, en de invloed van deze mogelijke sancties op de voortgang van de realisatie van de robuuste verbindingen.

Bij dimensie B.5 (capaciteiten en competenties om beleid uit te voeren) zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer de uitvoerende organisaties over voldoende middelen kunnen beschikken (B.5.1). Deze indicator leidt bijvoorbeeld tot een interviewvraag met betrekking tot de mate waarin actoren binnen de uitvoerende organisatie dingen 'kunnen'. Bijvoorbeeld: is er genoeg geld beschikbaar om de gestelde doelen te realiseren?

Criterion 3: Omgevingsinvloeden

Wanneer we kijken dimensie C.1 (invloeden uit taakomgeving) van variabele 3 zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer de burgers en boeren in het plangebied positief reageren op de realisatie van de robuuste verbinding in dat gebied (C.1.1). Ook een goede communicatie tussen de provincie en de boeren/burgers (C.1.2) kan bijdragen aan hoge conformiteit, maar vormt geen garantie. Immers, een goede communicatie hoeft er niet per se voor te zorgen dat de boeren/burgers in het gebied positief reageren op de aanleg van een robuuste verbinding. Bovendien kunnen vele discussies met de actoren in het plangebied er ook voor zorgen dat men ongemerkt steeds verder van het oorspronkelijke beleid afdwaalt. De indicatoren behorende bij dimensie C.1 leiden bijvoorbeeld tot interviewvragen als: 'In hoeverre werd de realisatie van robuuste verbinding X beïnvloed door actoren in het uitvoeringsgebied?' en 'Hoe gaat de provincie om met de reacties van deze actoren?'.

Bij dimensie C.2 (politieke invloed) van variabele 3 zal er sprake zijn van een hoge conformiteit wanneer de realisatie van de robuuste verbinding door de (lokale) politiek wordt ondersteund in plaats van belemmerd (C.2.1). De indicator behorende bij dimensie C.2 leidt bijvoorbeeld tot de volgende interviewvraag: 'In hoeverre wordt de realisatie van robuuste verbinding X beïnvloed door politieke invloeden?'.

Bij dimensie C.3 (economische invloed) zal de conformiteit hoog zijn wanneer er veel geld geïnvesteerd (C.3.1) wordt in het beleid voor de robuuste verbindingen (weinig invloed economische crisis). De interviewvraag die hieruit voortkomt luidt: 'In hoeverre werd de realisatie van robuuste verbinding X beïnvloed door de economische crisis?'.

De meetwaarden (hoge/lage conformiteit) van de indicatoren zullen worden verkregen door middel van interviews met een drietal actoren in het beleidsveld, namelijk: mevr. Akke Kooij (Provincie Drenthe), dhr. Theo de Kogel (Provincie Overijssel) en mevr. Anne Jansen (Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei). De meetwaarden verkregen uit de interviews zullen in het volgende hoofdstuk 5 (*Beschrijving en analyse van de cases*) worden geanalyseerd. Beide cases (Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau & Veluwe – Utrechtse Heuvelrug) zullen worden geanalyseerd aan de hand van het operationalisatieschema in figuur 7.

5 Beschrijving en analyse van de cases

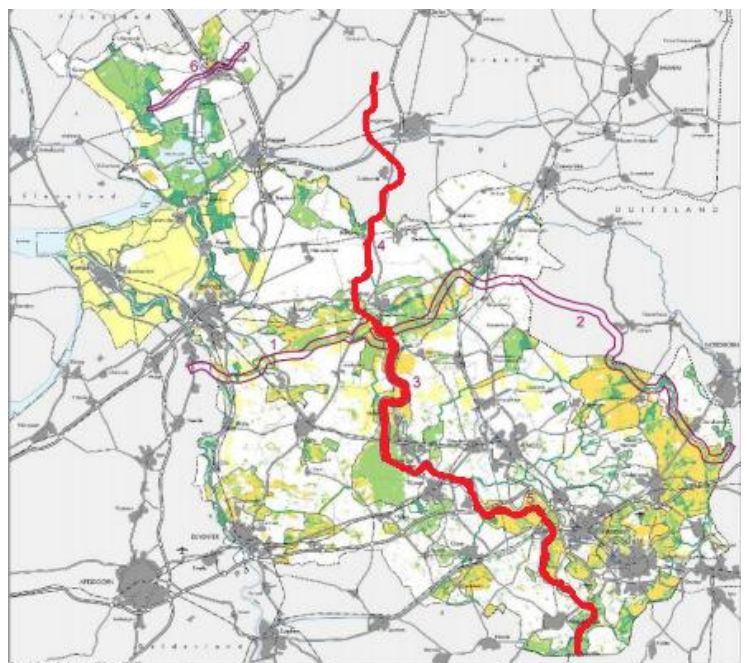
Dit analysehoofdstuk vormt het hart van deze thesis, waarin theorie, methodologie en empirie samen komen. In dit hoofdstuk zal zowel een beschrijving als een analyse worden gegeven van de twee cases: de robuuste verbindingen 'Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau' en 'Veluwe – Utrechtse Heuvelrug'. In de paragrafen 5.1 en 5.3 volgt een beschrijving van respectievelijk case 1 'Sallandse Heuvelrug-Drents Plateau' en case 2 'Veluwe-Utrechtse Heuvelrug'. Hierbij wordt een korte algemene beschrijving gegeven van beide robuuste verbindingen. De paragrafen 5.2 en 5.4 staan in het teken van de analyse van respectievelijk case 1 en case 2. In deze paragrafen wordt de implementatie van het beleid voor beide verbindingen geëvalueerd. Deze analyse zal plaats vinden aan de hand van het operationalisatieschema uit paragraaf 4.4 (zie figuur 7), welke is gebaseerd op de in het theoretisch kader uitgewerkte criteria voor conforme beleidsimplementatie: kenmerken van beleid en beleidstheorie, kenmerken van de uitvoerende organisatie, omgevingsinvloeden. De analyse vindt plaats aan de hand van deze drie criteria, welke ieder in een aparte subparagraaf worden vertegenwoordigd. Zowel paragraaf 5.2 als paragraaf 5.4 wordt afgesloten met een conclusie over de mate van conformiteit van de implementatie van het beleid voor de desbetreffende robuuste verbinding.

5.1 Beschrijving case 1: Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau

De gebieden Sallandse Heuvelrug (Overijssel) en Drents Plateau (Drenthe) behoren tot de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Doordat deze twee gebieden op grote afstand van elkaar liggen en van elkaar worden gescheiden door wegen, kanalen en spoorwegen, is het voor organismen moeilijk om zich te verplaatsen tussen deze kerngebieden. Om de verplaatsingsmogelijkheden voor organismen te verbeteren, en daarmee de biodiversiteit te behouden, is de aanleg van een robuuste verbinding tussen de Sallandse Heuvelrug en het Drents Plateau van essentieel belang. Bij de aanleg van de verbinding ligt de focus vooral op het realiseren van droge natuurtypen als bos, heide en grasland (Provincie Drenthe, n.d.). De doelstelling van de robuuste verbinding luidt: het met elkaar verbinden van de op de hogere zandgronden gelegen bos- en heide gebieden, teneinde de uitwisseling van soorten tussen deze twee ecosystemen mogelijk te maken en te verbeteren.

Tracé van de robuuste verbinding

Het tracé van de verbinding loopt van het hoogveengebied Haaksbergerveen in Overijssel tot aan het nationaal park Dwingelderveld in Drenthe (zie figuur 8). Het tracé bestaat dus uit een Overijssels en Drents deel. Het Overijsselse deel loopt van het Haaksbergerveen tot het Reestdal en heeft een oppervlakte van 2800 hectare. Het gebied bestaat uit twee ecosysteemttypen: droge hei en bos. Het Overijsselse deel van de verbinding kent twee ambitieniveaus: B2 en B3 (R+). Het ambitieniveau B2 betekent dat de robuuste verbinding moet bijdragen aan



Figuur 8 Tracé robuuste verbinding SH-DP

het behoud van biodiversiteit op landelijke en regionale schaal. Het ambitieniveau B3 betekent dat de verbinding naast het behouden van biodiversiteit op landelijke en regionale schaal ook moet bijdragen aan het behoud van biodiversiteit bij onvoorziene risico's (bijvoorbeeld klimaatverandering). De toevoeging 'R+' betekent dat de verbinding tevens moet bijdragen aan de versterking van gebieden die binnen de verbinding liggen en dat de verbinding ook geschikt is voor het edelhert. Het Drentse deel van de verbinding loopt van het Reestdal tot het Dwingelderveld en heeft een oppervlakte van 1600 hectare. Dit deel van de verbinding bestaat uit drie ecosysteemttypen: droge hei, bos en natte hei. Het gebied kent net als het Overijsselse deel de ambitieniveaus B2 en B3, echter zonder de toevoeging 'R+' (Geertsema, Bugter, Van Eupen, Van Rooij, Van der Sluis & Van der Veen, 2009, p. 21). Binnen het tracé van de robuuste verbinding liggen reeds tal van bestaande waardevolle natuurgebieden zoals: Wildenberg, Meeuwenveen, Nolderveld, Zwarte gat, De Slagen en Steenberger Oosterveld. De geplande nieuwe natuur binnen het tracé van de robuuste verbinding zal veel overeenkomsten vertonen met de reeds bestaande natuur in het gebied (Peijs, Veerman & Dekker, 2004, p. 37-38).

Het hiervoor beschreven tracé van de robuuste verbinding kwam niet zonder slag of stoot tot stand. Waar het Overijsselse deel vrij snel begrensd was (T. de Kogel, persoonlijke communicatie, 12 mei 2011), was dit bij het Drentse deel niet het geval. Vele discussies over hoe het Drentse tracé zou moeten lopen gingen vooraf aan de totstandkoming van het uiteindelijke tracé. Zo werden er tijdens een zogenoemd werkatelier, dat plaats vond op 21 en 22 februari 2007, een aantal tracé varianten gepresenteerd. Aan dit werkatelier deden afgevaardigden mee van verschillende belanghebbende partijen als de provincie Drenthe, DLG, Staatsbosbeheer, Waterschap Reest en Wieden, Drents Landschap, LTO, Rijkswaterstaat, verschillende gemeenten, Pro Rail etc. (DLG, 2007, p. 32). In totaal werden er uiteindelijk drie verschillende variantenstudies uitgevoerd: variant 1 'Langs het Reestdal', variant 2 'Splitsing' en variant 3 'Oostzijde'. De eerste variant 'Langs het Reestdal' (zie figuur 9) werd ingebracht door de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) en het waterschap Reest en Wieden. Deze variant bleek echter niet aan de eisen voor de robuuste verbinding te voldoen. Om de verbinding goed te kunnen laten functioneren zijn vooral grote oppervlakten droog bos van arme zandgronden en droog grasland nodig. Deze typen natuur zijn echter niet reeds aanwezig in het Reestdal en zijn daarom ook moeilijk te creëren (DLG, 2007, p. 12). Bij de tweede variant 'Splitsing' (zie figuur 10) zou de verbinding zowel aan de westkant als aan de oostkant langs de plaats Zuidwolde lopen. Deze variant was vooral gericht op het creëren van een optimale verhouding tussen landbouw- en natuurhectares. Een spreiding van de natuurhectares zou beter aansluiten op de wensen van de agrarische ondernemers in het gebied (DLG, 2007, p. 14). De derde variant 'Oostzijde' (zie figuur 11) loopt langs de oostzijde van Zuidwolde. Omdat hier al veel heide- en bosgebieden aanwezig zijn, is de verbinding hier relatief eenvoudig te realiseren. Het enige knelpunt voor dit tracé wordt gevormd door de doorkruising van de N48. Dit probleem zou echter kunnen worden opgelost door middel van een ecoduct (DLG, 2007, p. 13).



Figuur 9 Variant 'Langs het Reestdal' (DLG, 2007, p. 12)



Figuur 10 Variant 'Splitsing' (DLG, 2007, p. 14)



Figuur 11 Variant 'Oostzijde' (DLG, 2007, p.13)

Omdat de realisatie van deze robuuste verbinding van grote invloed zou zijn op het omringende gebied (enkele honderden ha landbouwgrond worden omgezet in natuur), was het belangrijk dat de keuze voor een tracévariant breed gedragen werd door verschillende belanghebbende partijen in het gebied. Omdat er sprake was van een grootschalige functiewijziging van landbouwgrond naar natuur (meer dan 250 ha), is het volgens de Wet Milieubeheer verplicht om een Milieueffectrapportage uit te voeren. Door middel van deze effectrapportage werden de milieueffecten van de geplande tracés in kaart gebracht (Provincie Drenthe, 2008). Uiteindelijk is op basis van de Milieueffectrapportage gekozen voor variant 'Oostzijde'. Deze variant bleek op het gebied van milieueffecten beter te scoren dan de andere varianten. Bovendien bleek deze variant het meest geschikt om de realisatie van de robuuste verbinding te koppelen aan andere subdoelen als waterbeheer, landschap, cultuurhistorie en recreatie (Provincie Drenthe, n.d.).

Na de vaststelling van het tracé zijn de provincie Drenthe en DLG aan de slag gegaan met de inrichting van de robuuste verbinding. Bij het inrichten van de verbinding kwam ook de concrete begrenzing van de verbinding aan de orde. Hierbij werd de verbinding ondermeer vastgelegd in het begrenzenplan van de provincie en opgenomen in de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten. Bij het inrichten van de verbinding werd ook contact gelegd met grondeigenaren in het gebied. Immers, om de vele functiewijzigingen te kunnen realiseren moest de provincie eerst de benodigde gronden in haar bezit krijgen. Andere opties voor functiewijziging waren particulier natuurbeheer, overdracht van grond aan natuurbeheerders en het instellen van landgoederen. De medewerking van grondeigenaren in deze was echter volledig op vrijwillige basis (Provincie Drenthe, 2008).

Huidige stand van zaken

Inmiddels is het 2011 en zijn er nog nauwelijks nieuwe hectares nieuwe natuur gerealiseerd. De realisatie van de robuuste verbinding ligt, als gevolg van de kabinetsbezuinigingen, zelfs volledig stil. De vraag is waarom de daadwerkelijke realisatie van de robuuste verbinding nog altijd nauwelijks van de grond is gekomen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt in de volgende paragraaf het beleidsproces rondom de implementatie van de robuuste verbinding geanalyseerd. De focus ligt daarbij op het beleidsproces dat plaats vond na de begrenzing van de verbinding. Bij deze analyse

wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan de conformiteit van de beleidsimplementatie. Ofwel, in hoeverre komen de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerders (provincie en tal van andere partijen) overeen met de bedoelingen van de beleidsbepalers (Rijksoverheid).

5.2 Analyse case 1: Conformiteit van de beleidsimplementatie

In deze paragraaf zal de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug - Drents Plateau worden geanalyseerd. Deze analyse zal plaats vinden aan de hand van het operationalisatieschema uit paragraaf 4.4 (zie figuur 7), welke is gebaseerd op de in het theoretisch kader uitgewerkte criteria voor conforme beleidsimplementatie: *kenmerken van beleid en beleidstheorie, kenmerken van de uitvoerende organisatie, omgevingsinvloeden*. De analyse vindt plaats aan de hand van deze drie criteria, welke ieder in een aparte subparagraaf worden vertegenwoordigd. Binnen iedere subparagraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende dimensies die horen bij het desbetreffende criterium. De mate van conformiteit (hoog/laag) van de beleidsimplementatie wordt in iedere subparagraaf per indicator beoordeeld. De analyseresultaten zijn gebaseerd op gesprekken met mevr. A. Kooij en dhr. T. de Kogel, die werkzaam zijn bij respectievelijk de provincie Drenthe en de provincie Overijssel. Kooij is reeds 23 jaar werkzaam bij de provincie Drenthe en houdt zich sinds 2001 bezig met het beleid voor de robuuste verbindingen. De Kogel is reeds 28 jaar werkzaam bij de provincie Overijssel en heeft zich vanaf het begin bezig gehouden met het beleid voor de robuuste verbindingen.

5.2.1 Criterium 1: Kenmerken van beleid en beleidstheorie

Bij dit criterium horen de volgende dimensies en bijbehorende indicatoren:

- (On)duidelijkheden in beleid (A.1)
 - Gebrekkige communicatie tussen Rijk en provincie (A.1.1)
 - Onduidelijke doelstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.2)
 - Te ambitieuze doelstellingen (A.1.3)
 - Onduidelijke taakstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.4)
- (On)duidelijkheden in beleidstheorie (A.2)
 - Onduidelijkheid over inhoud van EHS-beleid (gebrek aan transparantie, tegenstrijdige definities, discrepanties tussen gepubliceerde cijfers) (A.2.1)

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Gebrekkige communicatie tussen Rijk en provincie (A.1.1)

Met de komst van het ILG in 2007 werden de provincies verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte realisatie van Rijksdoelen, waaronder het realiseren van robuuste verbindingen in het kader van de EHS. Het Rijk droeg daarmee een groot deel van haar verantwoordelijkheid voor de realisatie van de rijksdoelen over aan de provincies. Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de rijksdoelen naar de provincies behoeft een goede communicatie tussen het Rijk en de provincies.

Volgens A. Kooij (Persoonlijke communicatie, 11 mei, 2011) verliep de communicatie tussen het Rijk (het toenmalige ministerie van LNV) en de provincie Drenthe echter zeer moeizaam. Volgens haar werd het hele concept van de robuuste verbindingen, en wat er in dat opzicht van de provincie verwacht werd, heel vaag gecommuniceerd.

Dit gebeurde voor een groot deel door middel van het zogenaamde Handboek Robuuste Verbindingen. Dit Handboek, opgesteld door onderzoeksbureau Alterra, was volgens Kooij veel te theoretisch van aard. Veel zaken die in het Handboek beschreven stonden waren in de praktijk

nauwelijks bruikbaar/haalbaar. Wanneer er onduidelijkheden waren bij de provincie over het te voeren beleid konden zij terecht bij Directie Noord van het Ministerie van LNV. Volgens Kooij beschikten de ambtenaren bij Directie Noord doorgaans echter nauwelijks over ecologisch inhoudelijke kennis, maar beschikten zij tegelijkertijd wel over het geld. Ook het feit dat de personele bezetting bij de Directie steeds veranderde, waardoor de provincie steeds met andere aanspreekpunten te maken had, kwam de communicatie niet ten goede. Ook werd in het handboek niet duidelijk beschreven wie verantwoordelijk was voor wat. Verschillende partijen, zoals LNV, provincie en Alterra, werkten daardoor langs elkaar heen en hadden verschillende inzichten. Zo werd de provincies gevraagd om verkenningen voor de RV's te doen, maar de resultaten daarvan kwamen vervolgens niet eenduidig terug in het uiteindelijke beleid voor de RV's. Uiteindelijk, in een vrij laat stadium, besloot de provincie Drenthe het heft voor een groot deel in eigen hand te nemen. Hun standpunt werd: 'wij beslissen op basis van onze regionale deskundigen'. Dit betekende dat de provincie de theoretische informatie uit het Handboek vaak zelf ging vertalen naar in de praktijk bruikbare informatie. Deze vertaalslag kan cruciaal zijn in de moeizame realisatie van de robuuste verbindingen. Immers doordat de provincies deels hun eigen invulling moesten geven aan het beleid, bestond de mogelijkheid dat zij afweken van de oorspronkelijke EHS-doelstellingen, hetgeen leidt tot een lage conformiteit. In tegenstelling tot Kooij geeft T. de Kogel (Persoonlijke communicatie, 12 mei, 2011) aan weinig last te hebben gehad van gebrekkige communicatie. Volgens de Kogel ging veel van de communicatie met betrekking tot het beleid voor de robuuste verbindingen via het Interprovinciaal Overleg (IPO) en was hij daar persoonlijk niet veel bij betrokken. Volgens hem voerde het IPO de onderhandelingen met het Rijk over de hoofdzaken rondom het beleid voor de robuuste verbindingen, waarna vervolgens elke provincie afzonderlijk een bestuursovereenkomst sloot met het Rijk. Volgens de Kogel was dit weliswaar een moeilijk proces, maar verliep het vrij succesvol. Een kanttekening die bij de woorden van de Kogel gemaakt kan worden is dat hij vooral sprak over de communicatie tussen het Rijk en de provincie gedurende de overgang naar het ILG. Bovendien gaf hij aan dat hij als ecooloog niet direct betrokken was bij deze communicatie. Omdat Kooij erg negatief is over de communicatie tussen Rijk en provincie en omdat er bij de woorden van de Kogel kanttekeningen kunnen worden geplaatst, is het algemene oordeel over deze indicator dat er sprake is van een lage conformiteit.

Oordeel conformiteit: laag

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Onduidelijke doelstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.2)

Hoewel de provincies de verantwoordelijkheid kregen om de rijksdoelen te realiseren, werden de doelen met betrekking tot de robuuste verbindingen bij wijze van het Handboek Robuuste Verbindingen geformuleerd door het Rijk. Volgens Kooij waren de doelstellingen heel globaal en theoretisch geformuleerd. Bovendien bleef de status van het Handboek, hoe het te hanteren en te interpreteren, voor de provincie lang onduidelijk. Het enige wat volgens Kooij duidelijk was, was dat er vanuit de theorie in het handboek een flinke vertaalslag gemaakt moest worden om het in de praktijk van nut te kunnen laten zijn.

Volgens de Kogel was er wel sprake van duidelijke doelstellingen. Volgens hem zijn er in de Nota Ruimte en in het Handboek Robuuste Verbindingen direct vanaf het begin per verbinding duidelijke doelstellingen geformuleerd. De Kogel beaamt dat de doelstellingen wellicht wat theoretisch van aard waren, maar volgens hem waren ze wel degelijk goed bruikbaar. Volgens hem fungeerde het Handboek als een handvat waar de provincies zich in de praktijk aan vast konden houden. Als

voorbeeld geeft hij: ‘Met de begrenzing van die robuuste verbindingen hadden we vaak discussies met landbouwers in het plangebied. Die vroegen dan bijvoorbeeld waarom de verbinding dan zo breed moest worden: “Kan het in plaats van 500 meter niet 400 meter worden?” Op die manier kom je dus helemaal geen meter verder. Dus als je daarbij dan kan terugvallen op een document waarin het een en ander wetenschappelijk is vastgelegd, zoals het Handboek, dan is dat wel prettig’. Dus ondanks de vraag of de doelstellingen in het Handboek in de praktijk haalbaar waren, boden ze in ieder geval houvast voor de beleidsuitvoerders. Wanneer het Handboek er niet geweest was, was volgens de Kogel iedereen gaan ‘zwemmen’. Echter, hij voegt hier wel aan toe dat het beheren en realiseren van natuur zich niet zo makkelijk in theorieën laat vatten. ‘De natuur houdt zich zelf ook niet altijd aan de regels en gedraagt zich altijd weer anders dan je gedacht had. Dat maakt het lastig om allerlei theoretische doelstellingen aan het natuurbeleid te koppelen.’

Op basis van de woorden van Kooij en de Kogel kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen wellicht in de praktijk niet altijd haalbaar waren, maar dat deze wel duidelijk waren geformuleerd en als handvat konden fungeren bij de beleidsuitvoering. Duidelijkheid over de beleidsdoelstellingen wordt geacht in positieve zin bij te dragen aan de conformiteit van de beleidsimplementatie.

Oordeel conformiteit: hoog

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Te ambitieuze doelstellingen (A.1.3)

Zoals blijkt uit het voorgaande waren de doelstellingen van het beleid voor de robuuste verbindingen weliswaar duidelijk, maar waren ze in de praktijk vaak niet haalbaar. Veel doelstellingen waren volgens Kooij dan ook veel te ambitieus. Kooij geeft aan dat de doelstellingen pas haalbaar waren nadat ze door de provincie zelf waren vertaald naar in de praktijk bruikbare doelstellingen.

Ook de Kogel is van mening dat de doelstellingen te ambitieus waren, echter volgens hem was dit te wijten aan een groot gebrek aan middelen (geld). Ofwel, volgens hem stelde het Rijk niet voldoende geld beschikbaar aan de provincies om de doelstellingen te kunnen realiseren. Zowel Kooij als de Kogel is dus van mening dat de doelstellingen te ambitieus waren, echter beide hebben hier een andere zienswijze over. Volgens Kooij waren de doelstellingen ecologisch niet haalbaar, volgens de Kogel waren de doelstellingen financieel niet haalbaar. Te ambitieuze doelen leiden vaak tot een vertraging van de beleidsimplementatie en kunnen bovendien leiden tot cynisme onder de beleidsuitvoerders (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 127). Deze te ambitieuze doelen hebben een negatieve uitwerking op de conformiteit van de beleidsimplementatie.

Oordeel conformiteit: laag

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Onduidelijke taakstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.4)

Ondanks dat het rijk tekort schoot bij het formuleren van duidelijke doelstellingen vindt Kooij dat er wel sprake was van een duidelijke taakverdeling tussen het rijk en de provincie. Ook de Kogel is van mening dat er sprake was van een duidelijke taakverdeling. Het Rijk zette de hoofdlijnen uit en bepaalde hoeveel robuuste verbindingen en hoeveel hectares natuur er moesten komen. De provincies moesten de verbindingen vervolgens begrenzen en waren bovendien eindverantwoordelijk voor de realisatie van de verbindingen. Uitvoeringsdiensten als DLG en BBL waren verantwoordelijk voor de verwerving van de gronden. Deze taakverdeling kwam voort uit het ILG.

Oordeel conformiteit: hoog

(On)duidelijkheden in beleidstheorie (A.2) → Onduidelijkheid over inhoud van EHS-beleid (gebrek aan transparantie, tegenstrijdige definities, discrepantie tussen gepubliceerde cijfers) (A.2.1)

Doordat het EHS-beleid de afgelopen jaren voortdurend aan verandering onderhevig was en er steeds nieuwe concepten aan het beleid werden toegevoegd, ontstond er onder beleidsvoerders soms onduidelijkheid over wat het EHS-beleid nou eigenlijk precies inhield. Zo worden in verschillende beleidsnota's en beleidsdocumenten bepaalde begrippen verschillend geïnterpreteerd. Kooij heeft dit zelf echter niet zo zeer ervaren. Volgens haar is het concept EHS steeds onveranderd gebleven en was het meer het instrumentarium dat steeds veranderde. Volgens Kooij speelt deze indicator dan ook niet echt een rol bij de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen. Volgens de Kogel is de indicator echter wel degelijk van belang. Hij beaamt dat het begrip EHS een lastig en complex begrip is waar veel verschillende beleidsmedewerkers iets verschillends onder verstaan. De Kogel: 'Uit landelijke evaluaties is ook wel gebleken dat het EHS-begrip in de loop der jaren een beetje verwaterde.' Volgens hem kwam dit tot uiting in het feit dat er op een gegeven moment allerlei zaken tot de EHS werden gerekend, die er eigenlijk helemaal niet toe behoorde. Als oorzaak hiervoor geeft de Kogel dat er in de loop der jaren steeds nieuwe onderdelen aan de EHS zijn toegevoegd (zoals bijvoorbeeld ook de robuuste verbindingen) waardoor er binnen de EHS een 'web' van subverdelingen en onderverdelingen ontstond. Als voorbeeld geeft de Kogel de onderverdeling in allerlei soorten natuur: 'Als je een blik werpt op tabellen met betrekking tot de EHS zie je dat er allerlei subcategorieën zijn zoals 'NURG', 'Ruimte voor de Rivier', Groen om de Stad' etc. Het is een oerwoud van subcategorieën en op een gegeven moment zag je door de bomen het bos niet meer', aldus de Kogel. Een ander voorbeeld van een subcategorie binnen het EHS-beleid is Natura 2000. De Kogel: 'Daar hebben we de afgelopen jaren veel gedoe mee gehad. Natura 2000 is eigenlijk een aparte subcategorie binnen de EHS waar veel striktere regels aan verbonden zijn dan aan de rest van de EHS. Hierdoor ontstond nogal eens ruis en gedoe'. De Kogel geeft aan dat men daar binnen de provincie wel last van had bij de uitvoering van het beleid. Hij geeft aan dat het goed zou zijn als er een keer een bezem door het hele EHS-beleid zou gaan. 'Het zou goed zijn als we de boel gewoon een keer zouden samenvoegen tot een paar simpele categorieën'. Hoewel Kooij van mening is dat deze indicator weinig invloed heeft op de beleidsimplementatie, geeft de Kogel aan dat men bij de provincie Overijssel wel last had van de onduidelijkheden in de beleidstheorie. Onduidelijkheden in de beleidstheorie dragen in negatieve zin bij aan de conformiteit van de beleidsimplementatie.

Oordeel conformiteit: laag

5.2.2 Criterium 2: Kenmerken van de uitvoerende organisatie

Bij dit criterium horen de volgende dimensies en bijbehorende indicatoren:

- Organisatiestructuur (B.1)
 - Mate van gelijkwaardigheid van verschillende betrokken partijen (B.1.1)
- Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2)
 - Kennis van RV-doelstelling (B.2.1)
 - Kennis van ILG-budget (B.2.2)
 - Kennis van beheersovereenkomsten (B.2.3)
 - Kennis van prestatieafspraken (B.2.4)
- Mate van beleidsvrijheid (mogen) (B.3)

- Mate van toegekende autonomie onder betrokken partijen (B.3.1)
- Mate van toegeëigende autonomie door betrokken partijen (B.3.2)
- Verplichting om het beleid uit te voeren (moeten) (B.4)
 - Invloed van contractuele afspraken en verplichte verantwoording (prestatieafspraken en voortgangsrapportages) (B.4.1)
- Capaciteiten en competenties om het beleid uit te kunnen voeren (kunnen) (B.5)
 - Beschikking over middelen (B.5.1)

Organisatiestructuur (B.1) → Mate van gelijkwaardigheid van verschillende betrokken partijen (B.1.1)

Bij de realisatie van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau waren veel verschillende partijen betrokken. Bij het Drentse deel van de verbinding waren dit: provincie Drenthe, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Drents Landschap, LTO (Land- en Tuinbouw Organisatie), waterschappen, Drents Particulier Grondbezit, gemeenten en nog vele anderen.

Volgens Kooij zijn deze partijen erg van elkaar afhankelijk en zijn ze in principe gelijkwaardig aan elkaar. Echter, omdat de provincie eindverantwoordelijk is voor de realisatie van de robuuste verbinding, wordt zij door de meeste partijen toch als de belangrijkste partij gezien. Kooij vergelijkt het met een schoolklas, waarin de provincie de meester is en de andere partijen de kinderen die tegen de meester opkijken. Ofwel, de provincie wordt gezien als de regisseur en de andere partijen wachten af wat er gebeurt. Deze afwachtende/passieve houding van de andere partijen maakt het voor de provincie niet eenvoudig om haar doelen te realiseren, zeker gezien het feit dat de provincie erg afhankelijk is van de andere partijen (i.v.m. draagvlak en (financiële) medewerking). Als verklaring voor deze houding geeft Kooij dat niet alle partijen evenveel belang hebben bij de realisatie van de robuuste verbinding. Zij stelt dat wanneer partijen zelf geen belang hebben bij de realisatie van de verbinding (als zij er zelf niet beter van worden), zij zich doorgaans ook niet actief inzetten voor de realisatie van de verbinding. Partijen die wel belang hebben bij de aanleg van de verbinding zetten zich volgens Kooij veel actiever in. Kooij verwoordt het als volgt: ‘Veel van de partijen deden alleen maar mee als ze er zelf op de een of andere manier beter van konden worden. Dat wil zeggen dat zij d.m.v. deelname aan RV-projecten bijvoorbeeld middelen beschikbaar kregen om eigen doelen en belangen te realiseren’. Veel partijen vertonen dus een soort ‘meeliftgedrag’ en stellen zich heel afhankelijk op ten op zichten van de provincie Drenthe. Samenvattend omschrijft Kooij de relatie tussen de verschillende partijen als volgt: ‘Het is moeilijk met elkaar, maar we kunnen ook niet zonder elkaar’.

Bij de realisatie van het Overijsselse deel van de verbinding waren ondermeer de volgende partijen betrokken: provincie Overijssel, waterschappen, gemeenten, LTO, natuurbeheerorganisaties, DLG en individuele grondeigenaren. Wat betreft de verhouding tussen de partijen onderschrijft de Kogel de woorden van Kooij. Hij benadrukt dat de provincie fungeert als regisseur en dat het eigen belang van partijen vaak een belangrijke rol speelt bij de vraag of zij zich wel of niet actief inzetten voor de realisatie van de verbinding. Volgens hem geldt dit voor de provincie zelf overigens net zo goed. Zo geeft hij aan dat de provincie Overijssel zich eigenlijk nauwelijks actief bezig houdt met de realisatie van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau omdat zij meer belang heeft bij de realisatie van andere, reeds lopende, projecten in de provincie. Volgens de Kogel hebben de provincies niet genoeg geld beschikbaar gekregen van het Rijk om alle natuurdoelen te realiseren en moeten zij daarom keuzes maken voor bepaalde projecten. Om die reden kiezen zij vaak voor gebieden waar zij al landinrichtingsprojecten hebben lopen, zodat zij meerdere projecten tegelijk

kunnen combineren. Het zou volgens hem niet efficiënt zijn om eerst ergens een landinrichtingsproject af te ronden, en daarna nog een robuuste verbinding in het zelfde gebied aan te leggen (i.v.m. kavelruil, grondaankoop etc.). Zo stelt de Kogel dat de provincie Drenthe wel actief bezig was met de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau omdat zij in dat gebied al bezig waren met een landinrichtingsproject.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de partijen formeel gelijkwaardig aan elkaar zijn, maar dat de provincie in de praktijk door veel partijen toch wordt gezien als de baas. Bovendien blijkt dat de partijen erg afhankelijk van elkaar zijn. Formeel gezien heeft de uitvoerende organisatie dus de kenmerken van een horizontaal beleidsnetwerk. Echter, doordat de provincie voor de realisering van de verbinding heel afhankelijk is van de andere partijen is het de vraag of zij in staat is te voldoen aan de verwachtingen van de beleidsbepaler (het Rijk). In het geval van deze robuuste verbinding lijkt het feit dat de meeste partijen hun eigen belang boven het algemene belang (de realisatie van de robuuste verbinding) stellen nadelig voor de conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van RV-doelstelling (B.2.1)

Om het beleid voor de robuuste verbindingen zo goed mogelijk uit te kunnen voeren is het van belang dat de beleidsuitvoerders weten wat het doel van de robuuste verbindingen is en waarom het belangrijk is dat zij worden gerealiseerd. Volgens Kooij waren de partijen die zich bezig hielden met het realiseren van de robuuste verbinding onvoldoende op de hoogte van het doel van deze verbindingen. Als reden hiervoor geeft zij aan dat het rijk deze doelen in eerste instantie al niet goed en niet duidelijk heeft gecommuniceerd naar provincies. Dit gebeurde bijvoorbeeld door het veel te theoretische Handboek voor de Robuuste verbindingen van Alterra. De provincies moesten de gebrekkige informatie die ze van het rijk kregen daarom zelf maar vertalen naar praktisch uitvoerbare doelstellingen. Vervolgens was het ook hun taak om deze informatie over te brengen op de andere uitvoerende partijen als DLG, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten etc. De informatie die deze partijen bereikte kwam dan ook vaak niet overeen met de informatie die door het rijk aan de provincies was verstrekt. Op die manier gleed men dus steeds verder af van de oorspronkelijke beleidsdoelen. Dit leidde ertoe dat het beleid voor de robuuste verbindingen een onsamenvattend geheel werd, waarin iedereen eigenlijk maar deed wat hij/zij dacht dat het beste was, of wat het beste voor hen zelf was. In het kader van laatstgenoemde benadrukt Kooij ook dat er tussen de partijen onderling grote verschillen bestonden in kennis van de RV-doelstelling. De partijen die geen of nauwelijks belang hadden bij de realisatie van robuuste verbinding stonden vaak ook niet open voor deze kennis. Alleen wanneer partijen zelf belang hadden bij de realisatie van de robuuste verbinding verdiepten zij zich er in. In aanvulling op de woorden van Kooij geeft de Kogel aan dat vooral het overbrengen van kennis op de actoren (boeren en burgers) in het plangebied erg moeilijk was. Het was de taak van de provincie om deze kennis over te brengen. Maar omdat veel boeren totaal geen belang hadden bij de aanleg van een robuuste verbinding ten koste van hun landbouwgronden, was dit een erg moeilijke opgave. Veel boeren waren niet geïnteresseerd in het doel van de verbinding en hoe dit te bereiken. Er was duidelijk sprake van een gebrek aan draagvlak in het plangebied. Dit maakte de samenwerking tussen provincie en boeren/burgers moeilijk. Het feit dat de kennis van de RV-doelstelling onder de betrokken partijen over het algemeen gebrekkig was, hetgeen kan worden toegeschreven aan een matige communicatie en een gebrek aan motivatie, draagt in negatieve zin bij aan de mate van conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van ILG-budget (B.2.2)

Voor deze indicator geldt hetzelfde als voor de indicator 'kennis van RV-doelstelling': de mate van kennis verschilt aanzienlijk per partij en is afhankelijk van communicatie (overdracht van de kennis door andere partijen) en motivatie (het belang dat de betreffende partij zelf heeft bij de aanleg van een robuuste verbinding). Over het algemeen blijkt dat de kennis over robuuste verbindingen en daaraan verwante onderwerpen onder veel betrokken partijen gebrekkig is, met uitzondering van de provincie.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van beheersovereenkomsten (B.2.3)

Voor deze indicator geldt hetzelfde als voor de indicator 'kennis van RV-doelstelling': de mate van kennis verschilt aanzienlijk per partij en is afhankelijk van communicatie (overdracht van de kennis door andere partijen) en motivatie (het belang dat de betreffende partij zelf heeft bij de aanleg van een robuuste verbinding). Over het algemeen blijkt dat de kennis over robuuste verbindingen en daaraan verwante onderwerpen onder veel betrokken partijen gebrekkig is, met uitzondering van de provincie.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van prestatieafspraken (B.2.4)

Voor deze indicator geldt hetzelfde als voor de indicator 'kennis van RV-doelstelling': de mate van kennis verschilt aanzienlijk per partij en is afhankelijk van communicatie (overdracht van de kennis door andere partijen) en motivatie (het belang dat de betreffende partij zelf heeft bij de aanleg van een robuuste verbinding). Over het algemeen blijkt dat de kennis over robuuste verbindingen en daaraan verwante onderwerpen onder veel betrokken partijen gebrekkig is, met uitzondering van de provincie.

Oordeel conformiteit: laag

Mate van beleidsvrijheid (mogen) (B.3) → Mate van toegekende autonomie onder betrokken partijen (B.3.1)

Kooij en de Kogel geven aan dat de uitvoerende partijen, met uitzondering van de provincie, geen beleidsvrijheid hebben. Ze dienen te werken volgens strakke regels en moeten gewoon doen wat hen wordt opgedragen in de doelstellingen. Kooij vertelt dat uitvoerders hier wel moeite mee hadden. Zeker wanneer er draagvlak gecreëerd moest worden onder actoren in het uitvoeringsgebied, hadden zij het prettig gevonden als zij zelf beslissingen konden nemen. Echter, zo stelt Kooij, veel uitvoerders stonden helemaal niet achter het beleid voor de robuuste verbindingen en/of de EHS. Zo vertelt zij dat veel natuurbeheerorganisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten eigenlijk weinig zagen/zien in het hele EHS-concept met haar robuuste verbindingen. Deze organisaties kijken vooral naar hun eigen terreinen en belangen. Zij stellen hun eigen belang boven het belang van de landelijke natuur. Ze beamen dat er sprake is van versnippering, maar zien in de EHS niet de oplossing voor die versnippering. Wanneer deze partijen een grote mate van beleidsvrijheid hadden gekregen zou er volgens Kooij dan ook helemaal niets gebeurd zijn. In tegenstelling tot de andere partijen kreeg de provincie van het Rijk wel veel beleidsvrijheid. De provincies kregen van het Rijk een bepaalde hoeveelheid geld beschikbaar voor het realiseren van allerlei Rijksdoelen (ILG) maar

mochten vervolgens zelf invullen waar ze dit geld aan uit gaven. Zij kregen dus geen duidelijke opdrachten mee van het Rijk en werden bijvoorbeeld ook niet verplicht om bepaalde robuuste verbindingen voor een bepaalde tijd te realiseren. Kooij geeft aan dat daardoor bij veel provincies het geld dat bedoeld was voor de realisatie van robuuste verbindingen op een grote 'EHS hoop' terecht kwam. Vervolgens besteedde zij dit geld vaak aan hele andere zaken dan de realisatie van de robuuste verbindingen. Het Rijk controleerde de provincies nauwelijks op waar zij het geld aan uitgaven. De jaarlijkse voortgangsrapportages werden door de provincies niet erg serieus genomen. Kooij stelt dat er gewoon wat aantallen gerealiseerde hectares natuur moesten worden ingevuld, maar dat daar niet bij hoefde te worden vermeld om wat voor type natuur het ging. Daardoor miste de voortgangsrapportages hun doel. De provincies werden onvoldoende en veel te vrijblijvend gecontroleerd door het Rijk.

Uit het voorgaande blijkt dat het overgrote deel van de uitvoerende partijen geen of nauwelijks beleidsvrijheid kreeg toegekend, maar dat de provincie juist veel beleidsvrijheid kreeg toegekend. Het feit dat een groot deel van de uitvoerende partijen geen beleidsvrijheid kreeg toegekend draagt in dit geval in positieve zin bij aan de conformiteit van de beleidsprestaties. Immers, omdat veel partijen niet geheel achter het beleid stonden, bestond de kans dat zij, wanneer zij meer beleidsvrijheid hadden gekregen, het beleid niet (of niet goed) zouden uitvoeren. Aan de andere kant is het feit dat de provincie van het Rijk juist heel veel beleidsvrijheid kreeg toegekend nadelig voor de conformiteit van de beleidsprestaties. Het feit dat de provincies heel veel ruimte kregen om het beleid naar eigen inzicht in te vullen, zorgde er voor dat sommige provincies nauwelijks aandacht besteedden aan de realisatie van robuuste verbindingen. Er is in dit geval dus deels sprake van een hoge mate van conformiteit en deels van een lage mate van conformiteit.

Oordeel conformiteit: hoog/laag

Mate van beleidsvrijheid (mogen) (B.3) → Mate van toegeëigende autonomie (B.3.2)

In principe is bij deze casus niet direct sprake van toegeëigende autonomie. De autonomie die de provincie heeft is grotendeels toegekend door het Rijk. De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk de bedoeling was van het Rijk. Realiseerde zij zich dat zij de provincies op deze manier (te) veel ruimte gaf? Het antwoord op deze vraag blijft in dit onderzoek onduidelijk. Echter, het is mogelijk dat het Rijk zich dit van te voren niet realiseerde. In dat geval is de autonomie van de provincie wellicht deels ook toegeëigend. Immers, doordat het Rijk de opgestelde regels en eisen (zoals voortgangsrapportages) niet streng genoeg hanteerde, kregen de provincies de mogelijkheid om hun beleidsvrijheid uit te breiden. Omdat het hier slechts om een veronderstelling gaat die niet kan worden bevestigd door de onderzoeksdata, wordt voor deze indicator geen oordeel gegeven over de conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: -

Verplichting om het beleid uit te voeren (moeten) (B.4) → Invloed van contractuele afspraken en verplichte verantwoording (prestatieafspraken en voortgangsrapportages) (B.4.1)

Om de voortgang van het EHS-beleid te controleren legt het Rijk de provincie bepaalde verplichtingen op, zoals bijvoorbeeld de prestatieafspraken tussen Rijk en provincie in de Provinciale Meerjarenprogramma's en de jaarlijkse voortgangsrapportages. Volgens Kooij kwamen deze verplichtingen echter onvoldoende tot uiting in het beleid voor de robuuste verbindingen. De voortgangsrapportages sneeuwden een beetje onder en werden niet erg serieus genomen door de provincies. Volgens Kooij werd 'de werkelijkheid nogal eens naar eigen hand gezet' door de

provincies. Zij bedoelt hiermee dat men bij het rapporteren over gerealiseerde hectares natuur soms zomaar wat cijfers verzon. Volgens de Kogel was dit mogelijk omdat de provincie in de voortgangsrapportages slechts het aantal gerealiseerde hectares hoefde te vermelden. Het was daarbij niet van belang om wat voor typen natuur het ging, laat staan om welke robuuste verbinding. Als gevolg hiervan kreeg het Rijk door middel van de voortgangsrapportages geen goed beeld van de voortgang van de robuuste verbindingen. De prestatieafspraken waren volgens Kooij ook niet zo 'straight'. De provincies kregen heel veel ruimte binnen de afspraken. Bovendien schreven de prestatieafspraken niet heel erg in detail voor wat er moest gebeuren. De verplichtingen hebben dus niet echt een positieve bijdrage geleverd aan het beleid voor de robuuste verbindingen. De onverschilligheid van de provincies ten op zichten van de voortgangsrapportages en het gebrek aan details in de prestatieafspraken, zorgden er voor dat de provincies niet goed rapporteerde over de voortgang van de realisatie van de robuuste verbindingen. Kooij geeft als voorbeeld de zogenaamde Nulmeting op Kaart. De provincie moest daarvoor opgeven hoeveel hectare robuuste verbindingen ze al hadden gerealiseerd. Vaak was dit natte vingerwerk en gokte men maar een getal. Een ander voorbeeld van een concept met betrekking tot het rapporteren over de voortgang dat door de provincie niet erg serieus werd genomen zijn de restanttaakstellingen. Deze restanttaakstellingen gaven de hoeveelheid hectare natuur weer die nog verworven of ingericht moest worden. De provincies besteedden echter niet zo veel aandacht aan de administratie van gerealiseerde hectares, men vond dit niet zo belangrijk. Men hield zich liever bezig met de praktijk. Kooij geeft toe dat dit achteraf misschien niet zo verstandig was. Immers, uiteindelijk leidde dit er toe dat de indruk ontstond dat het beleid totaal niet opschoot. Want nu, mede op basis van de grote restanttaakstellingen, worden de robuuste verbindingen afgeschaft.

Uit het voorgaande blijkt dat er binnen het beleid voor de robuuste verbindingen geen strakke en duidelijke regels waren die er voor zorgden dat de provincies (en de andere partijen) verplicht werden het beleid voor de robuuste verbindingen uit te voeren. De regels die er waren, bleken veel te los en vrijblijvend om de provincies tot bepaalde prestaties te verplichten.

Oordeel conformiteit: laag

Capaciteiten en competenties om het beleid uit te kunnen voeren (kunnen) (B.5) → Beschikking over middelen (B.5.1)

Kooij is van mening dat de uitvoerders over voldoende middelen beschikten om de robuuste verbindingen te realiseren. 'Echter', zo stelt zij, 'de vraag is wat je ermee doet'. De provincies kregen een hoeveelheid geld te besteden en het Rijk stelde geen duidelijke eisen aan de doelen waar het geld aan besteed moest worden. De provincies kregen dus (te) veel ruimte om het geld naar eigen inzicht te besteden, bijvoorbeeld in projecten in de provincie die zij zelf belangrijker vonden. Het geld dat dus eigenlijk bedoeld was voor het realiseren van robuuste verbindingen kwam bij de provincies dus al snel in een 'grote EHS pot' waar allerlei EHS-projecten van werden betaald. Kooij stelt ook dat de provincies niet verplicht waren om 'mee te doen' met de realisatie van de robuuste verbindingen, maar dat zij dit wel graag deden omdat zij dan weer een extra hoeveelheid geld beschikbaar kregen van het Rijk. Vervolgens besteedde zij dit geld soms dus echter aan hele andere zaken dan de realisatie van robuuste verbindingen. Het Rijk controleerde de provincies nauwelijks op waar zij het geld aan uitgaven.

Waar Kooij dus van mening is dat er weliswaar genoeg geld beschikbaar was voor de realisatie van de robuuste verbindingen maar dat het simpelweg niet goed besteed werd, is de Kogel van mening dat de provincies niet voldoende geld kregen van het Rijk. Volgens hem was het budget (ILG) dat zij in de

eerste ILG-periode (2007-2013) ter beschikking kregen niet voldoende om alle geplande EHS-projecten in de provincie binnen die periode te realiseren. De provincie Overijssel koos er daarom voor om zich te richten op slechts een aantal projecten. Om die reden stak de provincie Overijssel vooralsnog weinig energie in de realisatie van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau. De keuze voor andere projecten was in veel gevallen gebaseerd op het feit dat de provincie bij die projecten de mogelijkheid had om meerdere projecten tegelijk te combineren. Op die manier kon de provincie zo efficiënt mogelijk met de beschikbare middelen omgaan. ‘Je lift dan eigenlijk gewoon mee met de gebiedsprocessen die al in het gebied spelen’, aldus de Kogel. Volgens de Kogel is dat ook de reden dat de provincie Drenthe wel aan de slag is gegaan met het realiseren van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau. De provincie was in het gebied waar de robuuste verbinding gepland stond al bezig met een landinrichtingsproject. Dit landinrichtingsproject konden ze combineren met de realisatie van de robuuste verbinding, waardoor het voor hen aantrekkelijk was om actief met de verbinding aan de slag te gaan.

Uit het voorgaande blijkt dat de meningen van Kooij en de Kogel verschillen als het gaat om de vraag of er voldoende middelen beschikbaar waren om de robuuste verbinding te realiseren. Wat uit de woorden van Kooij in ieder geval duidelijk wordt is dat het Rijk ook bij het verdelen van de middelen niet duidelijk was in de communicatie (waar waren de middelen voor bedoeld?) en in de regelgeving (welke doelen dienden binnen een bepaalde periode worden gerealiseerd met welke middelen?). Doordat deze zaken niet helder waren kwam het geld, los van de vraag of het genoeg was, vaak verkeerd terecht. Hierdoor ontstond er dus inderdaad een tekort aan middelen.

Oordeel conformiteit: laag

5.2.3 Criterium 3: Omgevingsinvloeden

Bij dit criterium horen de volgende dimensies en bijbehorende indicatoren:

- Invloeden uit taakomgeving (C.1)
 - Invloed van boeren en burgers (C.1.1)
 - Communicatie tussen provincie en boeren/burgers (C.1.2)
- Politieke invloed (C.2)
 - Ondersteuning/belemmering van het beleid voor de robuuste verbindingen (C.2.1)
- Economische invloed (hoog conjunctuur/laag conjunctuur) (C.3)
 - Invloed van economische crisis (C.3.1)

Invloeden uit taakomgeving (C.1) → Invloed van boeren en burgers (C.1.1)

Het succes van veel beleidsingrepen staat of valt met (een zekere vorm van) draagvlak onder de actoren in het beleidsveld (boeren/burgers). Kooij beaamt dat dit ook zeker gold voor de realisatie van de robuuste verbinding Drents Plateau – Sallandse Heuvelrug. Volgens Kooij is dat overigens vrijwel altijd het geval bij beleidsingrepen. Zonder draagvlak ben je volgens haar nergens. Ook volgens de Kogel is de invloed van boeren en burgers heel erg belangrijk bij het realiseren van een robuuste verbinding. De robuuste verbinding gaat immers vaak ten koste van hun leef- en of werkgebied. Vooral bij het verwerven van de gronden speelt de invloed van burgers en boeren een belangrijke rol. Doordat de verwerving van de gronden op vrijwillige basis plaats vindt, zijn de provincie en de andere uitvoerende partijen (vooral DLG) erg afhankelijk van de actoren in het gebied. Deze kunnen zelf bepalen of dat zij hun grond al dan niet verkopen aan DLG. Hierdoor duurt het vaak erg lang voordat alle benodigde gronden voor de robuuste verbinding zijn verworven.

Uit het voorgaande blijkt dat de actoren in het beleidsveld de realisatie van de robuuste verbinding flink kunnen vertragen. Hoewel de provincie Overijssel de verbinding alleen nog maar begrensd heeft, geven de Kogel en Kooij beide aan dat de invloed van burgers en boeren van grote invloed was op de trage realisatie van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau. De boeren en burgers hadden in dit geval dus een negatieve invloed op de conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

Invloeden uit taakomgeving (C.1) → Communicatie tussen provincie en boeren/burgers (C.1.2)

Om draagvlak te creëren onder de actoren in het uitvoeringsgebied stak de provincie Drenthe volgens Kooij heel veel tijd en moeite in de communicatie met die actoren. Dit gebeurde ondermeer door middel van praatsessies, voorlichtingen, werkgroepen en een plan MER. De provincie Overijssel daarentegen heeft volgens de Kogel nauwelijks geprobeerd draagvlak te creëren onder de actoren in het uitvoeringsgebied. Maar dit heeft ook alles te maken met het feit dat zij überhaupt nauwelijks actief bezig is geweest met het realiseren van de verbinding. De provincie heeft de verbinding alleen begrensd. Volgens de Kogel heeft de provincie er toen bewust voor gekozen om dit heel beleidsarm te doen. Ofwel, de provincie heeft de verbinding zonder enig overleg met de actoren in het uitvoeringsgebied begrensd. Als reden hiervoor geeft de Kogel dat men bij de provincie toch al wist dat men voorlopig niet actief aan de slag zou gaan in dit gebied. Het had daarom volgens hem weinig zin om de boeren en burgers in het gebied onnodig ongerust te maken over de komst van de robuuste verbinding. De Kogel: 'We hebben dan ook steeds gezegd dat als later zou blijken dat de grens van de verbinding een stukje op zou moeten schuiven, dan zou dat geen probleem zijn. We wilden dat niet allemaal van te voren precies vastzetten. Dat zou bij de uitvoering wel komen'. De handelswijze van de provincie zorgde er voor dat het Overijsselse deel van de verbinding veel sneller was begrensd dan het Drentse deel, maar dit leidde wel tot veel weerstand in het gebied. De Kogel geeft dan ook aan dat wanneer de provincie wel direct actief aan de slag zou zijn gegaan in het gebied, men veel meer energie had gestoken in de communicatie met de actoren in het gebied.

Uit het voorgaande blijkt dat een intensieve communicatie tussen de beleidsuitvoerders en de actoren in het uitvoeringsgebied weliswaar kan leiden tot een groter draagvlak in het gebied, maar dat het de realisatie van de robuuste verbinding ook vertraagt. Wanneer men er voor kiest om nauwelijks in discussie te gaan met de actoren in het uitvoeringsgebied zorgt dit vrijwel zeker voor veel weerstand in het gebied, maar zal de realisatie van de robuuste verbinding wel sneller verlopen. Bovendien is er in het laatste geval ook een grotere kans dat men dichterbij de oorspronkelijke beleidsdoelen blijft. De invloed van actoren kan er voor zorgen dat de beleidsuitvoerders langzaam afdwalen van de oorspronkelijke beleidsdoelen. Omdat er bij de realisatie van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau in dit opzicht sprake is van twee verschillende handelswijzen, is er geen eenduidig oordeel te vellen over de mate van conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: -

Politieke invloed (C.2) → Ondersteuning/belemmering van het beleid voor de robuuste verbindingen (C.2.1)

Naast de invloed van actoren in het beleidsveld wordt beleid vaak ook beïnvloed door politieke beslissingen en ontwikkelingen. Kooij beaamt dit en zegt dat er voor de realisatie van de robuuste

verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau eigenlijk sprake was van een voortdurende wisselwerking tussen de politiek (ook bijvoorbeeld gebiedspartijen) en de uitvoerders. Die wisselwerking was nodig om draagvlak te creëren. Dit was volgens Kooij echter niet altijd even eenvoudig. Als reden noemt zij vooral dat de personele bezetting binnen de politiek steeds veranderde. Dat wil zeggen dat er steeds andere colleges en staten waren die het voor het zeggen hadden. Dit bracht ook steeds wisselende denkbeelden en visies met zich mee. Ook de kennis over EHS en robuuste verbindingen verschilde steeds, waardoor een stabiele samenwerking lastig was. Volgens de Kogel was de invloed van de politiek bij het Overijsselse deel van de verbinding niet echt aan de orde, omdat zij zich slechts hebben bezig gehouden met het begrenzen van de verbinding. Uit de woorden van Kooij blijkt echter dat de invloed van de politiek op de beleidsprestaties van de uitvoerders eerder belemmerend dan ondersteunend was.

Oordeel conformiteit: laag

Economische invloed (hoog conjunctuur/laag conjunctuur) (C.3) → Invloed van economische crisis (C.3.1)

Ook de stand van de economie speelt een rol bij het maken en uitvoeren van beleid. Zowel Kooij als de Kogel geeft aan dat de economische crisis een rol speelde bij de realisatie van de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau. Er was simpelweg gewoon weinig geld beschikbaar. Schaarre middelen hebben het realisatieproces van veel projecten bemoeilijkt volgens Kooij. Doordat de schaarre middelen ook nog eens verdeeld moesten worden over meerdere projecten, bleef er per project maar weinig geld over. Volgens de Kogel had de economische crisis twee kanten. Aan de ene kant zorgde de crisis er voor dat veel boeren hun grond wilden verkopen. Hierdoor was het grondaanbod veel groter en waren er meer realiseringmogelijkheden. Aan de andere kant had de provincie zelf ook steeds minder geld beschikbaar, waardoor zij vaak niet in staat was de aangeboden gronden op te kopen. Volgens de Kogel heeft een factor als de economie veel meer invloed op de vraag of boeren hun grond willen verkopen dan een factor als draagvlak.

Uit het voorgaande blijkt dat de economische crisis over het algemeen een negatieve invloed had op de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

5.2.4 Conclusies conformiteit case 1: Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau

In de voorgaande subparagrafen is, aan de hand van de drie criteria voor conforme beleidsimplementatie, de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau geanalyseerd. In elke subparagraaf werd per indicator een oordeel gegeven over de mate van conformiteit van de beleidsimplementatie (laag/hoog). Wanneer we kijken naar het eerste criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie*, dan zien we dat er bij drie van de vijf indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit. Deze lage conformiteit komt voort uit een gebrekkige communicatie (A.1.1), onhaalbare doelstellingen (A.1.3) en een voortdurend veranderend EHS-beleid (A.2.1). Bij de indicatoren A.1.2 (doelstellingen) en A.1.4 (taakverdeling) is wel sprake van een hoge mate van conformiteit. Uit de voorgaande analyse blijkt echter ook dat de doelstellingen over het algemeen weliswaar duidelijk waren, maar dat deze in de praktijk niet of nauwelijks haalbaar waren. De vraag is dan ook of de duidelijkheid over de doelstellingen in dit geval werkelijk bijdraagt aan een hoge conformiteit. Ofwel, is het relevant dat de doelstellingen duidelijk geformuleerd zijn wanneer deze in de praktijk toch niet haalbaar zijn? Omdat bij drie van de vijf indicatoren sprake is van een negatief oordeel met betrekking tot de conformiteit, en omdat het

positieve oordeel over de indicator A.1.2 (doelstellingen) in twijfel kan worden getrokken, is het algemene conformiteitsoordeel voor het eerste criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie* laag.

Wanneer we kijken naar het tweede criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie*, dan zien we dat er bij zeven van de negen indicatoren sprake is van een lage conformiteit. Voor de overige twee indicatoren geldt bovendien dat er ofwel geen oordeel kon worden gegeven over de mate van conformiteit (*mate van toegeëigende autonomie*) ofwel dat dit oordeel niet eenduidig was (*mate van toegekende autonomie*). Uit de analyse blijkt dat de uitvoerende partijen vaak onvoldoende kennis van zaken hadden (weten/B.2.1 t/m B.2.4), onvoldoende werden verplicht tot bepaalde prestaties alsmede onvoldoende werden gecontroleerd op deze prestaties (moeten/B.4.1), en onvoldoende middelen beschikbaar hadden om tot de door de beleidsbepaler gewenste prestaties te komen (kunnen/B.5.1). Dit alles zorgde er voor dat de uitvoerende partijen niet in staat waren om het beleid (de realisatie van de robuuste verbinding) goed uit te voeren (weten/kunnen), dan wel niet geprikkeld werden om het beleid goed uit te voeren (moeten). Ook blijkt dat de organisatiestructuur (B.1.1) van de uitvoerende organisatie in negatieve zin bijdroeg aan de conformiteit van de beleidsimplementatie. Er was weliswaar sprake van een horizontaal beleidsnetwerk waarin de uitvoerende partijen over het algemeen gelijkwaardig en van elkaar afhankelijk waren, maar doordat veel partijen het eigen belang vaak boven het algemene belang (realisatie van de robuuste verbinding) plaatsten zorgde de onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid er voor dat de realisatie van de verbinding erg traag verliep. Voor de indicator *mate van toegekende autonomie onder betrokken partijen* (B.3.1) is in de analyse geen eenduidig oordeel gegeven over de mate van conformiteit. Dit vanwege het feit dat er verschillen bestaan tussen de mate van toegekende autonomie onder de verschillende uitvoerende partijen. Sommige partijen kregen nauwelijks autonomie toebedeeld, hetgeen in dit geval een positieve invloed had op de conformiteit van de beleidsimplementatie. Maar andere partijen (provincie) hadden juist wel veel autonomie, hetgeen in dit geval een negatieve invloed had op de conformiteit van de beleidsimplementatie. Over de indicator *mate van toegeëigende autonomie* (B.3.2) kon op basis van de verkregen onderzoeksdata geen oordeel worden gegeven. Omdat voor het overgrote deel van de indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit, is het algemene conformiteitsoordeel voor het tweede criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie* laag.

Wanneer we kijken naar het derde criterium *omgevingsinvloeden*, dan zien we dat er bij drie van de vier indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit. Voor de andere indicator (*C.1.2 /communicatie tussen provincie en boeren/burgers*) kon op basis van de onderzoeksdata geen oordeel worden gegeven over de mate van conformiteit. De lage conformiteit is te wijten aan een gebrek aan draagvlak voor de robuuste verbinding onder de mensen die in het plangebied wonen en/of werken (C.1.1), een gebrek aan continuïteit en lange termijnvisies binnen de plaatselijke politiek (C.2.1), en een gebrek aan geld als gevolg van de economische crisis (C.3.1). Omdat voor drie van de vier indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit, is het algemene conformiteitsoordeel voor het derde criterium *omgevingsinvloeden* laag.

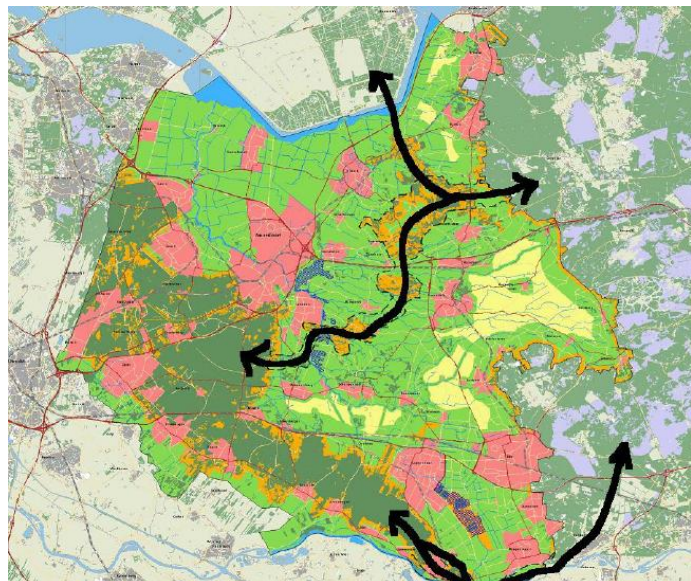
Uit het voorgaande blijkt dus dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau op alle drie de criteria voor conforme beleidsimplementatie laag scoort.

5.3 Beschrijving case 2: Veluwe – Utrechtse Heuvelrug

Net als de Sallandse Heuvelrug en het Drents Plateau behoren de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug tot de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur. In vergelijking tot de Sallandse Heuvelrug en het Drents Plateau liggen de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug relatief dicht bij elkaar. Echter ook deze kerngebieden worden van elkaar gescheiden door verschillende vormen van infrastructuur. Hierdoor hebben de plant- en diersoorten in beide gebieden weinig mogelijkheden om zich te verplaatsen tussen de gebieden. Door middel van het realiseren van een robuuste verbinding wordt het voor de organismen eenvoudiger om zich van het ene naar het andere leefgebied te bewegen. De verbinding maakt deel uit van de zogenaamde 'Droge As'. Deze Droge As is een geplande aaneenschakeling van robuuste verbindingen die op termijn het Horsterwold (Flevoland), via de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug, zal moeten verbinden met het Maaswoud (Limburg) en het Reichswald in Duitsland (Groot Bruinderink, Lammertsma, Pouwels, Griffioen, Gies, Kuipers, Petrak, Rouwenhorst, Vulink & Pelsma, 2003, p. 9). Het voornaamste doel van de Droge As is het versterken van leefgebieden voor het edelhert, alsmede het herstellen van verbindingen tussen delen van deze leefgebieden ter bevordering van (seizoens)migraties (Groot Bruinderink et al., 2003, p. 17).

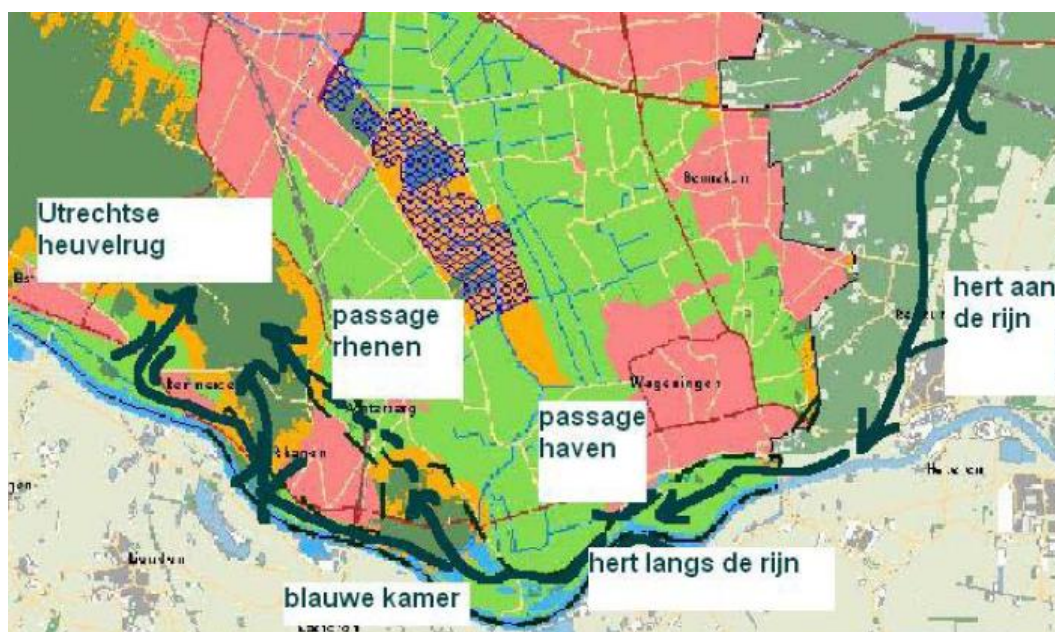
Tracé van de robuuste verbinding

De robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug kent twee tracés: een noordelijk tracé en een zuidelijk tracé (zie figuur 12). Beide tracés lopen over zowel Gelders als Utrechts grondgebied. Het zuidelijke tracé (zie figuur 13) loopt van Renkum door de uiterwaarden langs de Nederrijn naar Rhenen (Provincie Utrecht & Provincie Gelderland, 2005, p. 93). Het tracé bestrijkt een oppervlakte van 100 hectare en bestaat uit de ecosysteemtipes moeras en bos. Het tracé kent het ambitieniveau B1(R+). Dit betekent dat de verbinding moet



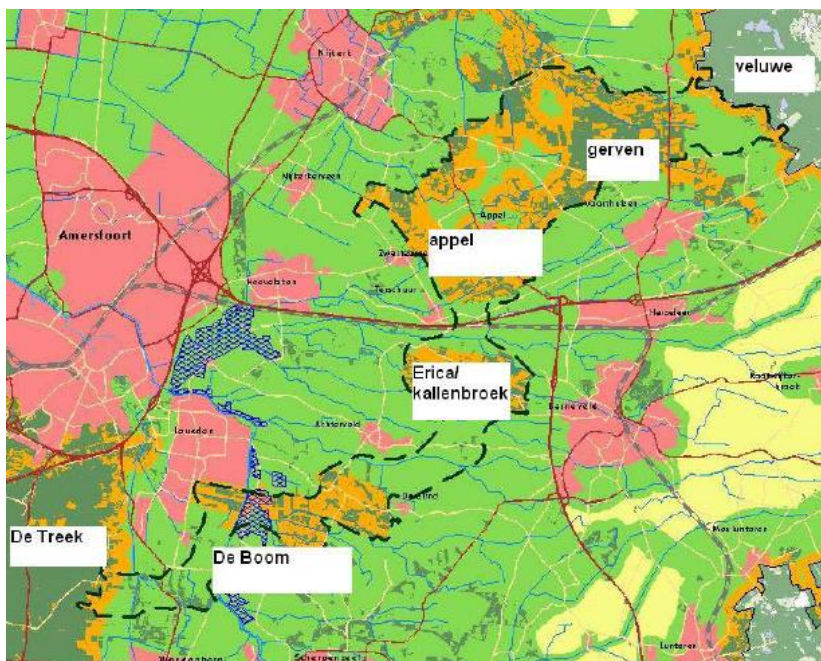
Figuur 12 Tracés robuuste verbinding VE-UH

bijdragen aan het behoud van biodiversiteit op landelijke schaal (B1) en de versterking van gebieden die binnen de verbinding zelf liggen (R). Tevens is verbinding geschikt voor het edelhert (+) (Geertsema et al., 2009, p. 21). Hoewel het zuidelijke tracé goede kansen biedt voor enkele ecosysteemtipes uit de robuuste verbinding, kan het tracé individueel niet als een complete robuuste verbinding fungeren. Om die reden wordt het zuidelijke tracé gecombineerd met een noordelijk tracé.



Figuur 13 Zuidelijk tracé robuuste verbinding VE-UH

Het noordelijke tracé (zie figuur 14) loopt van de Veluwe via Veldbeek en de landgoederen Appel, Erica Kallenbroek, De Boom en Den Treek naar de Utrechtse Heuvelrug (Provincie Utrecht & Provincie Gelderland, 2005, p. 93). Dit tracé wordt ook wel het Groene Valleilint genoemd. Het tracé is aanzienlijk groter dan het zuidelijke tracé en bestrijkt een oppervlakte van 2000 hectare. Het noordelijke tracé bestaat uit de volgende ecosysteemttypen: beek, natte hei, droge hei en bos. Het tracé kent het ambitieniveau B3(R+). Dit ambitieniveau houdt in dat de verbinding moet bijdragen aan het behoud van biodiversiteit op landelijke en regionale schaal, en aan het behoud van biodiversiteit bij onvoorziene risico's (bijvoorbeeld klimaatverandering). De toevoeging 'R+' betekent dat de verbinding tevens moet bijdragen aan de versterking van gebieden die binnen de verbinding liggen en dat de verbinding ook geschikt is voor het edelhert (Geertsema et al., 2009, p. 21). Het gebied waar het noordelijke tracé is gepland kenmerkt zich door de aanwezigheid van verschillende traditionele landgoederen. De aanwezigheid van deze landgoederen was belangrijk bij de keuze van het tracé. In de landgoederen hebben namelijk nog nauwelijks ingrepen in het landschap plaats gevonden, waardoor veel woeste gronden (heide) bewaard zijn gebleven. Deze woeste heidegebieden, zoals de Kruishaarsche heide en de Appelse heide, worden dan ook beschouwd als zeer waardevolle natuurgebieden. Echter, door de gebieden met elkaar te verbinden, en daarmee organismen de mogelijkheid te geven zich tussen de gebieden te verplaatsen, worden de gebieden nog waardevoller (Provincie Gelderland, 2009).



Figuur 14 Noordelijk tracé robuuste verbinding VE-UH

Waar de tracékeuze voor de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug-Drents Plateau (Drentse deel) onderwerp was van veel discussie in het gebied, kwamen de tracés voor de verbinding Veluwe-Utrechtse Heuvelrug relatief snel en eenvoudig tot stand. In 2002 werd door de provincies Utrecht en Gelderland een verkenning uitgevoerd naar de mogelijke tracés voor de robuuste verbinding. Deze verkenning vond plaats in samenwerking met de betrokken gemeenten en in goed overleg met andere belanghebbende partijen in het zoekgebied. Uit de verkenning kwamen uiteindelijk de twee hiervoor beschreven tracés naar voren (SVG, 2006, p. 53). In 2005 werden deze tracés begrensd. Deze begrenzing werd echter later herzien. Deze herziening was het gevolg van een afspraak tussen het Ministerie van LNV en alle provincies om in 2006 de natuurgebiedsplannen van de provincies op een aantal onderdelen aan te passen. Deze aanpassingen hadden ondermeer betrekking op het schrappen van de ecologische verbindingzones. De definitieve begrenzing van de robuuste verbinding is vastgesteld in de Gebiedsplannen Natuur en Landschap van de provincies Utrecht en Gelderland in 2006 (Gedeputeerde Staten van Gelderland, 2006, p. 5).

Huidige stand van zaken

Inmiddels is het 2011 en kan het volgende worden geconcludeerd: het zuidelijke tracé van de robuuste verbinding is bijna gerealiseerd, terwijl het noordelijke tracé nog lang niet klaar is. Net als bij de verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau, ligt ook de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrecht, als gevolg van de kabinetsbezuinigingen, nu volledig stil. De vraag is waarom de daadwerkelijke realisatie van het noordelijke tracé van de robuuste verbinding nog altijd nauwelijks van de grond is gekomen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt in de volgende paragraaf het beleidsproces rondom de implementatie van de robuuste verbinding geanalyseerd. De focus ligt daarbij op het beleidsproces dat plaats vond na de begrenzing van de verbinding. Bij deze analyse wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan de conformiteit van de beleidsimplementatie. Ofwel, in hoeverre komen de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerders (provincie en tal van andere partijen) overeen met de bedoelingen van de beleidsbepalers (Rijksoverheid).

5.4 Analyse case 2: Conformiteit van de beleidsimplementatie

In deze paragraaf zal de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug worden geanalyseerd. Deze analyse zal plaats vinden aan de hand van het operationalisatieschema uit paragraaf 4.4 (zie figuur 7), welke is gebaseerd op de in het theoretisch kader uitgewerkte criteria voor conforme beleidsimplementatie: *kenmerken van beleid en beleidstheorie, kenmerken van de uitvoerende organisatie, omgevingsinvloeden*. De analyse vindt plaats aan de hand van deze drie criteria, welke ieder in een aparte subparagraaf worden vertegenwoordigd. Binnen iedere subparagraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende dimensies die horen bij het desbetreffende criterium. De mate van conformiteit (hoog/laag) van de beleidsimplementatie wordt in iedere subparagraaf per indicator beoordeeld. De analyseresultaten zijn gebaseerd op een gesprek met mevr. A. Jansen. Jansen is reeds drie jaar werkzaam bij projectbureau SVG (Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei) en houdt zich sinds 2009 bezig met de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug.

5.4.1 Criterium 1: Kenmerken van beleid en beleidstheorie

Bij dit criterium horen de volgende dimensies en bijbehorende indicatoren:

- (On)duidelijkheden in beleid (A.1)
 - Gebrekkige communicatie tussen Rijk en provincie (A.1.1)

- Onduidelijke doelstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.2)
- Te ambitieuze doelstellingen (A.1.3)
- Onduidelijke taakstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.4)
- (On)duidelijkheden in beleidstheorie (A.2)
 - Onduidelijkheid over inhoud van EHS-beleid (gebrek aan transparantie, tegenstrijdige definities, discrepanties tussen gepubliceerde cijfers)

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Gebrekkige communicatie tussen Rijk en provincie (A.1.1)

Met de komst van het ILG in 2007 werden de provincies verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte realisatie van Rijksdoelen, waaronder het realiseren van robuuste verbindingen in het kader van de EHS. Het Rijk droeg daarmee een groot deel van haar verantwoordelijkheid voor de realisatie van de rijksdoelen over aan de provincies. Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de rijksdoelen naar de provincies behoeft een goede communicatie tussen het Rijk en de provincies.

A. Jansen (Persoonlijke communicatie, 19 mei, 2011) geeft aan dat zij over deze communicatie tussen het Rijk en de betrokken provincies Gelderland en Utrecht weinig kan zeggen omdat zij hier niet direct bij betrokken was. Wel was zij betrokken bij de communicatie tussen de provincies en de SVGV. Tijdens het gesprek dat met haar gevoerd is liet zij hier echter weinig over los. Het oordeel over de mate van conformiteit van deze indicator blijft daarom onduidelijk.

Oordeel: -

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Onduidelijke doelstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.2)

Jansen geeft aan dat de doelstellingen met betrekking tot de robuuste verbindingen waren geformuleerd in het Handboek Robuuste Verbindingen. Volgens haar waren deze doelstellingen wel duidelijk. In het Handboek werden voor iedere robuuste verbinding doelstellingen geformuleerd aan de hand van de verschillende ambitieniveaus. Die ambitieniveaus schreven volgens haar bijvoorbeeld voor welke planten, dieren en leefgemeenschappen de robuuste verbinding geschikt diende te zijn. De robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug had het hoogste ambitieniveau omdat de verbinding ook geschikt moest zijn voor het edelhert. Volgens Jansen stelde het Rijk door middel van het Handboek Robuuste Verbindingen dus duidelijke doelstellingen aan de provincies. Duidelijkheid over de beleidsdoelstellingen wordt geacht in positieve zin bij te dragen aan de conformiteit van de beleidsimplementatie.

Oordeel conformiteit: hoog

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Te ambitieuze doelstellingen (A.1.3)

Hoewel Jansen dus van mening is dat het Rijk de provincie duidelijke doelstellingen stelden, is zij tevens van mening dat deze doelstellingen veel te ambitieus waren. Volgens haar waren de doelstellingen in de praktijk absoluut niet haalbaar. Bij wijze van voorbeeld geeft zij aan: 'Mijn werkgebied in Gelderland is 10.000 hectare groot, en daarvan zou meer dan 30% van de nog beschikbare landbouwgrond in het gebied omgezet moeten worden in nieuwe natuur. Meer dan 30%! Dat kan een gebied niet dragen! Dat is onmogelijk. Waar moeten die boeren heen?! Dus dat Handboek was volslagen dromerij'. Jansen geeft aan dat zij vanaf het begin af aan al weinig zag in de doelstellingen die in het Handboek beschreven stonden. Ze wist vanaf het begin dat het niet zou

gaan lukken. Dit maakte het voor haar persoonlijk dan ook moeilijk om aan de slag te gaan met het realiseren van de doelstellingen. Uiteindelijk besloot men bij de SVGV om deels een eigen invulling te geven aan de in het Handboek beschreven doelstellingen. De SVGV stelde in samenspraak met de gebiedspartijen (boeren, landgoedeigenaren, particulieren) een uitvoeringsvisie voor het gebied op. De intentie van de visie was om samen met de partijen in het gebied te kijken hoe van een bedreiging, in de vorm van de enorme natuuropgave, een kans kon worden gemaakt. De kern van de visie was om belangrijke natuur te realiseren op plekken waar reeds belangrijke natuur aanwezig was en op die manier bestaande natuur te versterken. Deze werkwijze leek logisch aangezien er in het gebied, in de vorm van de vele landgoederen, al veel waardevolle natuur aanwezig was. Ofwel, de nieuwe natuur zou voornamelijk worden gerealiseerd op de landgoederen. In de landbouwgebieden had men een zogenaamde landschappelijke dooradering (het verweven van natuurelementen in het landelijk gebied) in combinatie met landbouwstructuurversterking voor ogen. Dit laatste hield in dat men buiten het plangebied beschikbare landbouwgrond zou opkopen om die grond vervolgens te ruilen voor de slechtste stukken landbouwgrond van de boeren in het plangebied. Deze slechte stukken landbouwgrond zijn immers vaak wel uitstekend geschikt voor natuurontwikkeling. Op die manier probeerde de SVGV volgens Jansen een win-win situatie te creëren. Het gevolg van deze werkwijze was volgens Jansen echter wel dat het ambitieniveau van de robuuste verbinding veel lager zou uitvallen dan in het Handboek voorgeschreven stond.

Uit het voorgaande blijkt dat de doelstellingen voor de robuuste verbindingen veel te ambitieus waren. Doordat de doelen niet haalbaar waren besloot de SVGV de doelen te vertalen naar in de praktijk wel haalbare doelen. Het gevolg hiervan was echter wel dat men daardoor afdwaalde van de oorspronkelijke beleidsdoelen. De te ambitieuze beleidsdoelen hadden daarom een negatieve invloed op de conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

(On)duidelijkheden in beleid (A.1) → Onduidelijke taakstellingen vanuit het Rijk richting provincie (A.1.4)

Jansen geeft aan dat zij niet veel zicht had op de taakverdeling tussen het Rijk en de provincie omdat zij niet rechtstreeks voor de provincie werkt. De SVGV fungeerde immers als uitvoerder voor de provincies. Volgens haar was de taakverdeling tussen de provincies Gelderland en Utrecht enerzijds en de SVGV anderzijds wel goed. Echter, het probleem was dat de SVGV niet de middelen en het instrumentarium van de provincies beschikbaar kreeg om haar werk goed uit te voeren. 'Dus het was niet zozeer een kwestie van dat de taakverdeling niet duidelijk was, maar het was meer een kwestie van dat de randvoorwaarden niet in voldoende mate waren vervuld om de taken echt goed te kunnen uitvoeren', aldus Jansen. Volgens Jansen gold dit echter vooral de provincie Gelderland.

Hoewel Jansen geen zicht heeft op de taakverdeling tussen het Rijk en de provincie, wordt uit het voorgaande duidelijk dat er tussen de provincies Gelderland en Utrecht en de SVGV wel sprake was van een duidelijke taakverdeling. Een duidelijke taakverdeling draagt in positieve zin bij aan de conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: hoog

(On)duidelijkheden in beleidstheorie (A.2) → Onduidelijkheid over inhoud van EHS-beleid (gebrek aan transparantie, tegenstrijdige definities, discrepantie tussen gepubliceerde cijfers) (A.2.1)

Doordat het EHS-beleid de afgelopen jaren voortdurend aan verandering onderhevig was en er steeds nieuwe concepten aan het beleid werden toegevoegd, ontstond er onder beleidsvoerders soms onduidelijkheid over wat het EHS-beleid nou eigenlijk precies inhield. Zo worden in verschillende beleidsnota's en beleidsdocumenten bepaalde begrippen verschillend geïnterpreteerd. Jansen heeft dit zelf echter niet zo zeer ervaren. Waar zij wel mee te maken had tijdens het realisatieproces van de robuuste verbinding Veluwe-Utrechtse Heuvelrug was de (gedeeltelijke) omslag van beheer door terreinbeherende organisaties naar beheer door particulieren. Volgens haar bestond er vooral bij de provincie Gelderland heel lang het beeld dat er slechts een manier was om de robuuste verbinding te realiseren: grond aankopen, grond inrichten, en deze grond vervolgens laten beheeren door terreinbeherende organisaties. Deze denkwijze leidde er toe dat de provincie zich bij het verwerven van de gronden van het begin af aan slechts richtte tot de terreinbeherende organisaties. Na de invoering van het ILG besloot de provincie alle verplichtingen en afspraken met het Rijk door te contracteren naar de terreinbeherende organisaties. Deze organisaties werden daarmee verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer, terwijl de provincie verantwoordelijk bleef voor de verwerving van de gronden. De provincie deed er alles aan om te voldoen aan de afgesloten contracten en besteedde in het kader van deze contracten heel veel geld aan grondverwerving. Doordat de provincie zo gericht was op de contracten met de terreinbeherende organisaties, heeft zij nooit veel aandacht besteed aan particuliere landgoedeigenaren. 'Pas heel laat kwam bij de provincie Gelderland mondjesmaat het besef dat de grondeigenaren zelf ook een rol konden spelen bij het beheer van de gronden', aldus Jansen. 'Maar dat oude idee van dat die gronden aangekocht moeten worden, ingericht moeten worden, en doorgeleverd moeten worden aan terreinbeherende organisaties, dat zit nog altijd heel vast in de hoofden van in ieder geval een deel van de provinciale ambtenaren'. Jansen geeft aan dat men in Utrecht veel minder moeite had met de omslag naar particulier natuurbeheer.

Hoewel het voorbeeld van de moeizame omslag naar particulier natuurbeheer in Gelderland een voorbeeld is van het voortdurend veranderende EHS-beleid, is het op basis van de woorden van Jansen moeilijk in te schatten in hoeverre deze omslag van invloed was op de conformiteit van de beleidsprestaties van de provincie. Wel is het wellicht zo dat de provincie betere beleidsprestaties had kunnen leveren wanneer zij zich eerder hadden gericht op het particuliere natuurbeheer. In dat geval hadden zij de beschikbare middelen wellicht efficiënter kunnen besteden. Immers, doordat de provincie al meteen aan het begin een groot deel van haar middelen had besteed aan contracten met terreinbeheerders, had zij later weinig middelen meer over om te veranderen van werkwijze.

Oordeel conformiteit: -

5.4.2 Criterium 2: Kenmerken van de uitvoerende organisatie

Bij dit criterium horen de volgende dimensies en bijbehorende indicatoren:

- Organisatiestructuur (B.1)
 - Mate van gelijkwaardigheid van verschillende betrokken partijen (B.1.1)
- Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2)
 - Kennis van RV-doelstelling (B.2.1)
 - Kennis van ILG-budget (B.2.2)
 - Kennis van beheersovereenkomsten (B.2.3)

- Kennis van prestatieafspraken (B.2.4)
- Mate van beleidsvrijheid (mogen) (B.3)
 - Mate van toegekende autonomie onder betrokken partijen (B.3.1)
 - Mate van toegeëigende autonomie door betrokken partijen (B.3.2)
- Verplichting om het beleid uit te voeren (moeten) (B.4)
 - Invloed van contractuele afspraken en verplichte verantwoording (prestatieafspraken en voortgangsrapportages) (B.4.1)
- Capaciteiten en competenties om het beleid uit te kunnen voeren (kunnen) (B.5)
 - Beschikking over middelen (B.5.1)

Organisatiestructuur (B.1) → Mate van gelijkwaardigheid van verschillende betrokken partijen (B.1.1)

Bij de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug waren veel verschillende partijen betrokken. Volgens Jansen vormen de particuliere landgoedeigenaren een erg belangrijke partij. Andere partijen die betrokken zijn bij de verbinding zijn de provincies Gelderland en Utrecht, SVGV, de gemeenten Putten, Nijkerk, Barneveld en Leusden, het ministerie van LNV, Rijkswaterstaat, Waterschap Vallei & Eem, Waterschap Veluwe, de Federatie Particulier Grondbezit, Geldersch en Utrechts Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en LTO-Noord. Volgens Jansen zijn deze partijen in principe gelijkwaardig en zijn ze vooral heel erg van elkaar afhankelijk. Zo stelt Jansen dat de provincie haar doelen nooit zou kunnen realiseren zonder medewerking van grondeigenaren (landgoedeigenaren). Over de gelijkwaardigheid van de partijen valt echter te twisten. Immers, de provincie fungeert als opdrachtgever van (veel van) de andere partijen en beschikt bovendien over het geld. Echter, de provincie beschikt niet over de grond en is daarvoor afhankelijk van andere partijen. Dus, zo stelt Jansen, de provincie is, doordat zij zo afhankelijk is van andere partijen, niet in staat om te bepalen.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de verschillende partijen heel afhankelijk van elkaar zijn. Ook is er geen enkele partij die individueel beslissingen kan nemen voor de andere partijen, waaruit kan worden geconcludeerd dat de partijen op basis van gelijkwaardigheid functioneren. Formeel gezien heeft de uitvoerende organisatie dus de kenmerken van een horizontaal beleidsnetwerk. Echter, het is de vraag of de grote onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen de conformiteit van de beleidsprestaties positief beïnvloed. Immers, doordat geen enkele partij zomaar beslissingen kan nemen bestaat de kans dat de realisatie heel traag verloopt. Het is de vraag of men op die manier in staat is te voldoen aan de verwachtingen van beleidsbepaler (het Rijk).

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van RV-doelstelling (B.2.1)

Om het beleid voor de robuuste verbindingen zo goed mogelijk uit te kunnen voeren is het van belang dat de beleidsuitvoerders weten wat het doel van de robuuste verbindingen is en waarom het belangrijk is dat zij worden gerealiseerd. Volgens Jansen verschilde de kennis over het doel van de robuuste verbindingen heel erg per betrokken partij. Zij geeft aan dat men bij de provincie en de SVGV wel over voldoende kennis beschikte, maar dat er vooral bij de gebiedspartijen (boeren, particuliere landgoedeigenaren, burgers etc.) een gebrek aan kennis bestond. Net als de Kogel (robuuste verbinding SH-DP) stelt Jansen dat veel van deze partijen weinig baat hadden bij de aanleg van een robuuste verbinding door hun woon- en/of werkgebied en daarom niet of nauwelijks open stonden voor het uitbreiden van hun kennis over de robuuste verbinding. Bovendien was het voor de

provincie toch al moeilijk om de ecologisch inhoudelijke informatie over de verbindingen over te brengen op boeren, burgers en andere grondeigenaren. Jansen zegt hierover: 'Burgers en boeren kijken vaak gewoon landschappelijk naar natuur en niet ecologisch. Dat ecologische is toch meer voer voor specialisten, en is daarom best moeilijk uit te leggen. Mensen vinden afwisseling in het landschap vaak leuk, maar aan die zware ecologische doelen hebben zij weinig boodschap'.

Uit de woorden van Jansen blijkt dat de kennis van het doel van de robuuste verbindingen en hoe dit doel te bereiken erg verschilde per betrokken partij. Een belangrijke vraag die hierbij een rol speelde was of een bepaalde partij al dan niet openstond voor deze kennis. Ofwel, wanneer er binnen een partij draagvlak bestond voor de robuuste verbinding, was de kans aanzienlijk groter dat de partij op de hoogte was van het doel van de robuuste verbinding. Het feit dat de kennis van de RV-doelstelling onder de betrokken partijen over het algemeen gebrekkig was, hetgeen vooral kan worden toegeschreven aan een gebrek aan draagvlak, draagt in negatieve zin bij aan de mate van conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van ILG-budget (B.2.2)

Voor deze indicator geldt hetzelfde als voor de indicator 'kennis van RV-doelstelling': de mate van kennis verschilt aanzienlijk per partij en is afhankelijk van de vraag of er binnen een partij draagvlak bestaat voor de realisatie van de robuuste verbinding. Over het algemeen blijkt dat de kennis over robuuste verbindingen en daaraan verwante onderwerpen onder veel betrokken partijen gebrekkig is, met uitzondering van de provincie.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van beheersovereenkomsten (B.2.3)

Volgens Jansen had men vooral bij de provincie Gelderland onvoldoende kennis van deze beheersovereenkomsten. Zoals eerder al duidelijk werd was de provincie lange tijd in de veronderstelling dat men voor het beheer van de gronden alleen overeenkomsten kon sluiten met de terreinbeheersorganisaties. Pas heel laat, toen zij het grootste deel van haar middelen al in de contracten met terreinbeheersorganisaties had gestoken, besepte zij dat men de gronden ook door middel van particulier natuurbeheer kon laten beheren. Bovendien, doordat de provincie het beheer van de gronden al in een vroeg stadium had vastgelegd, had zij weinig ruimte meer voor onderhandeling met grondeigenaren. Het gebrek aan kennis over de beheersovereenkomsten bij de provincie had dus een negatieve invloed op de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

Kennis van beleid en beleidstheorie (weten) (B.2) → Kennis van prestatieafspraken (B.2.4)

Voor deze indicator geldt hetzelfde als voor de indicator 'kennis van RV-doelstelling': de mate van kennis verschilt aanzienlijk per partij en is afhankelijk van de vraag of er binnen een partij draagvlak bestaat voor de realisatie van de robuuste verbinding. Over het algemeen blijkt dat de kennis over robuuste verbindingen en daaraan verwante onderwerpen onder veel betrokken partijen gebrekkig is, met uitzondering van de provincie.

Oordeel conformiteit: laag

Mate van beleidsvrijheid (mogen) (B.3) → Mate van toegekende autonomie onder betrokken partijen (B.3.1)

Volgens Jansen zijn de partijen die betrokken waren bij de realisatie van de verbinding volledig autonoom. Hier dient echter een kanttekening bij te worden gemaakt. Waarschijnlijk doelt Jansen hiermee op de gebiedspartijen zoals boeren, burgers en landgoedeigenaren. Immers, volgens zowel Kooij als de Kogel had het grootste deel van de uitvoerende partijen helemaal geen beleidsvrijheid. Zij dienden volgens hen gewoon de opdrachten uit te voeren die de provincie hen gaf. Omdat er over de data behorende bij deze indicator veel onduidelijkheid bestaat, kan voor deze indicator geen oordeel worden gegeven over de mate van conformiteit.

Oordeel conformiteit: -

Mate van beleidsvrijheid (mogen) (B.3) → Mate van toegeëigende autonomie (B.3.2)

Omdat er over de data behorende bij deze indicator veel onduidelijkheid bestaat, kan voor deze indicator geen oordeel worden gegeven over de mate van conformiteit.

Oordeel conformiteit: -

Verplichting om het beleid uit te voeren (moeten) (B.4) → Invloed van contractuele afspraken en verplichte verantwoording (prestatieafspraken en voortgangsrapportages) (B.4.1)

Om de voortgang van het EHS-beleid te controleren legt het Rijk de provincie bepaalde verplichtingen op, zoals bijvoorbeeld de prestatieafspraken tussen Rijk en provincie in de Provinciale Meerjarenprogramma's en de jaarlijkse voortgangsrapportages. Volgens Jansen kwamen deze verplichtingen ook tot uiting in het beleid voor de robuuste verbindingen. In tegenstelling tot Kooij en de Kogel stelt Jansen dat de provincies wel degelijk werden afgerekend op hun prestaties. Wanneer de provincies tijdens de jaarlijkse voortgangsrapportages niet bleken te voldoen aan de met het Rijk gemaakte afspraken, moesten zij een deel van de middelen uit het ILG-budget terug geven aan het Rijk. Echter, zoals eerder bleek uit de woorden van Kooij en de Kogel, waren deze afspraken alleen gericht op het aantal gerealiseerde hectares. Er werd dus niet gekeken naar wat voor soort natuur er was gerealiseerd. Er hoefde door de provincies dus niet gerapporteerd te worden over de voortgang van specifieke robuuste verbindingen. Bovendien waren de provincies volgens Jansen de enige partijen die enigszins op hun prestaties werden afgerekend. De provincies konden op hun beurt de andere partijen nergens op afrekenen.

Uit het voorgaande blijkt dat het Rijk de provincies weliswaar bepaalde verplichtingen oplegde, maar dat deze verplichtingen heel globaal waren en geen specifieke eisen stelden aan de realisatie van (specifieke) robuuste verbindingen. Hierdoor had het Rijk geen goed zicht op de voortgang van de robuuste verbindingen. Ook blijkt dat alleen de provincies werden afgerekend op hun prestaties, terwijl de andere betrokken partijen nauwelijks aan verplichtingen gebonden waren. Aangezien de provincies erg afhankelijk waren van de andere partijen, maakte dit het voor de provincies nog moeilijker om aan de verplichtingen te voldoen. De te globale verplichtingen van de provincies en het feit dat veel van de partijen niet werden afgerekend op hun prestaties hebben een negatieve invloed op de conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

Capaciteiten en competenties om het beleid uit te kunnen voeren (kunnen) (B.5) → Beschikking over middelen (B.5.1)

Jansen is van mening dat de beleidsuitvoerders over veel te weinig middelen konden beschikken. Eerder gaf zij al aan dat de doelstellingen en taken niet zozeer onduidelijk waren, maar dat de randvoorwaarden (geld en instrumentarium) niet in voldoende mate aanwezig waren om het beleid goed uit te kunnen voeren. Echter, tevens geeft zij aan dat dit ook te maken had met hoe het beschikbare geld door de provincies besteed werd. Zo stelt zij dat de provincie Utrecht veel beter met de beschikbare middelen omging dan de provincie Gelderland. Doordat de provincie Gelderland er al in een heel vroeg stadium voor koos om veel van haar middelen in te zetten voor de contracten met terreinbeheersorganisaties, had zij in een later stadium weinig middelen meer over.

Uit het voorgaande blijkt dat de uitvoerders niet over voldoende middelen konden beschikken en dat deze middelen in sommige gevallen (provincie Gelderland) ook niet efficiënt werden besteed. Een gebrek aan middelen en inefficiëntie bij de besteding van middelen hadden een negatieve invloed op de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag

5.4.3 Criterium 3: Omgevingsinvloeden

Bij dit criterium horen de volgende dimensies en bijbehorende indicatoren:

- Invloeden uit taakomgeving (C.1)
 - Invloed van boeren en burgers (C.1.1)
 - Communicatie tussen provincie en boeren/burgers (C.1.2)
- Politieke invloed (C.2)
 - Ondersteuning/belemmering van het beleid voor de robuuste verbindingen (C.2.1)
- Economische invloed (hoog conjunctuur/laag conjunctuur) (C.3)
 - Invloed van economische crisis (C.3.1)

Invloeden uit taakomgeving (C.1) → Invloed van boeren en burgers (C.1.1)

Het succes van veel beleidsingrepen staat of valt met een zekere vorm van draagvlak onder de actoren in het beleidsveld (boeren/burgers/landgoedeigenaren). Jansen beaamt dat dit inderdaad heel belangrijk is en dat dit ook bij de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug een grote rol speelde. Zoals eerder gezegd bestond het plangebied voor de verbinding voor een groot deel uit landgoederen en landbouwgronden. Vooral in het Gelderse deel van het plangebied bestond veel weerstand tegen de aanleg van de robuuste verbinding. Dit had alles te maken met de werkwijze van de provincie Gelderland: de provincie heeft de particuliere landgoedeigenaren in het gebied nooit als serieuze partner behandeld en werkte alleen samen met de traditionele terreinbeheerorganisaties. Hierdoor ontstond er een moeizame relatie tussen de provincie en de landgoedeigenaren en was het voor de provincie erg lastig om de landgoedeigenaren er toe te bewegen hun grond te verkopen. De boeren in het plangebied hadden volgens Jansen überhaupt geen baat bij de komst van de verbinding en stonden er nauwelijks voor open. Door het gebrek aan draagvlak in het plangebied was het voor de provincie dus moeilijk om gronden te verwerven. Doordat deze verwerving van de gronden op vrijwillige basis plaats vond, was de provincie erg afhankelijk van de actoren in het gebied en duurde het verwervingsproces erg lang.

Uit het voorgaande blijkt dat de actoren in het beleidsveld de realisatie van de robuuste verbinding flink kunnen vertragen. Uit de woorden van Jansen blijkt dat een gebrek aan draagvlak onder de actoren de realisatie van de verbinding negatief beïnvloedde.

Oordeel conformiteit: laag

Invloeden uit taakomgeving (C.1) → Communicatie tussen provincie en boeren/burgers (C.1.2)

Jansen stelt dat de communicatie tussen de provincie Gelderland en de boeren, burgers en landgoedeigenaren in het gebied erg slecht was. De landgoedeigenaren werden niet bij het beleid betrokken en werden vanaf het begin niet als serieuze samenwerkingspartner beschouwd. Hierdoor waren zij vaak niet bereid om hun grond aan de provincie te verkopen. Ook de communicatie tussen de provincie enerzijds en boeren en burgers anderzijds verliep volgens Jansen vaak moeizaam. Veel boeren/burgers stonden niet open voor de komst van de verbinding en het bleek voor de provincie moeilijk om hen met ecologische argumenten te overtuigen van de noodzaak van de verbinding. Jansen geeft echter aan dat de provincie Utrecht een stuk beter met de actoren in het plangebied omging. Zij behandelde de landgoedeigenaren bijvoorbeeld wel als serieuze partners en kon daardoor volgens Jansen veel meer stappen zetten.

Uit het voorgaande blijkt dat een gebrekkige communicatie tussen de provincie Gelderland en de actoren in het Gelderse deel van het plangebied een negatieve invloed had op de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug. In het Utrechtse deel van het plangebied werd echter wel gecommuniceerd met de actoren. De werkwijze van de provincie Utrecht zorgde er voor dat zij meer stappen kon zetten in het realisatieproces dan de provincie Gelderland. De werkwijze van de provincie Utrecht had dus een positieve invloed op de realisatie van de robuuste verbinding. Omdat er bij de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug in dit opzicht sprake is van twee verschillende handelwijzen, is er enerzijds sprake van een lage mate van conformiteit van de beleidsprestaties (Gelderland) en anderzijds van een hoge mate van conformiteit van de beleidsprestaties.

Oordeel conformiteit: laag/hoog

Politieke invloed (C.2) → Ondersteuning/belemmering van het beleid voor de robuuste verbindingen (C.2.1)

Naast de invloed van actoren in het beleidsveld wordt beleid vaak ook beïnvloed door politieke beslissingen en ontwikkelingen. Jansen beaamt dit en bij wijze van voorbeeld onderstreept zij nogmaals de manier waarop de provincie Gelderland met de particuliere landgoedeigenaren is omgegaan. Het feit dat deze landgoedeigenaren niet serieus werden genomen kwam voort uit de politieke beslissing om alleen samen te werken met traditionele terreinbeheerorganisaties. Jansen: 'Dat was natuurlijk een politiek getinte beslissing om dat zo te doen. En daardoor heeft men dit gebied weinig mogelijkheden gegeven om stappen te zetten'. De politieke beslissing om alleen beheerscontracten af te sluiten met terreinbeheerorganisaties vormde dus een belemmering bij de realisatie van de robuuste verbinding.

Oordeel conformiteit: laag

Economische invloed (hoog conjunctuur/laag conjunctuur) (C.3) → Invloed van economische crisis (C.3.1)

Ook de stand van de economie speelt een rol bij het maken en uitvoeren van beleid. Jansen denkt echter dat het moeilijk te meten is in hoeverre de crisis van invloed was op de realisatie van de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug. Zij zegt hierover: 'In tijden dat het slecht gaat met bijvoorbeeld de melkveehouderij sector is het vaak net iets makkelijker om grond te kopen omdat die boeren dan het geld meer nodig hebben. Maar.. het is bijna niet meetbaar. En bovendien is de tijd dat ik met de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug bezig ben ook te kort om daar een goed oordeel over te geven'.

Oordeel conformiteit: -

5.4.4 Conclusies conformiteit case 2: Veluwe – Utrechtse Heuvelrug

In de voorgaande subparagrafen is, aan de hand van de drie criteria voor conforme beleidsimplementatie, de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug geanalyseerd. In elke subparagraaf werd per indicator een oordeel gegeven over de mate van conformiteit van de beleidsimplementatie (laag/hog). Wanneer we kijken naar het eerste criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie*, dan zien we dat er bij slechts één van de vijf indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit. Voor de andere vier indicatoren geldt dat er bij twee sprake is van een hoge mate van conformiteit, en bij de andere twee kon er op basis van de verkregen onderzoeksdata geen oordeel worden gegeven over de mate van conformiteit. De lage mate van conformiteit komt voort uit onhaalbare doelstellingen (A.1.3). Bij de indicatoren A.1.2 (doelstellingen) en A.1.4 (taakverdeling) is wel sprake van een hoge mate van conformiteit. Echter, net als bij case 1 blijkt uit de voorgaande analyse ook dat de doelstellingen over het algemeen weliswaar duidelijk waren, maar dat deze in de praktijk niet of nauwelijks haalbaar waren. Wederom kan daarom de vraag gesteld worden of de duidelijkheid over de doelstellingen in dit geval werkelijk bijdraagt aan een hoge conformiteit. Ofwel, is het relevant dat de doelstellingen duidelijk geformuleerd zijn wanneer deze in de praktijk toch niet haalbaar zijn? Over de indicatoren A.1.1 (*communicatie tussen Rijk en provincie*) en A.2.1 (*onduidelijkheid over de inhoud van het EHS-beleid*) kon op basis van de verkregen onderzoeksdata geen conformiteitsoordeel worden gegeven.

Omdat bij twee van de vijf indicatoren sprake is van een positief oordeel met betrekking tot de conformiteit, en omdat er slechts bij één indicator sprake is van een lage mate van conformiteit, neigt het eerste criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie* naar een hoog algemeen conformiteitsoordeel. Echter, omdat het positieve oordeel over de indicator A.1.2 (doelstellingen) in twijfel kan worden getrokken, en omdat er over twee van de vijf indicatoren geen oordeel kan worden gegeven, blijft het algemene conformiteitsoordeel voor het eerste criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie* onduidelijk.

Wanneer we kijken naar het tweede criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie*, dan zien we dat er bij zeven van de negen indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit. Voor de overige twee indicatoren (*mate van toegeëigende autonomie & mate van toegekende autonomie*) geldt bovendien dat er in beide gevallen geen oordeel kon worden gegeven over de mate van conformiteit. Uit de analyse blijkt dat de uitvoerende partijen vaak onvoldoende kennis van zaken hadden (weten/B.2.1 t/m B.2.4). Ook blijkt dat de provincie weliswaar tot op zekere hoogte werd verplicht tot bepaalde beleidsprestaties, maar dat deze verplichtingen heel globaal waren en bovendien niet golden voor de andere uitvoerende partijen (moeten/B.4.1). Bovendien blijkt dat de

uitvoerende partijen onvoldoende middelen beschikbaar hadden om tot de door de beleidsbepaler gewenste prestaties te kunnen komen (kunnen/B.5.1). Dit alles zorgde er voor dat de uitvoerende partijen niet in staat waren om het beleid (de realisatie van de robuuste verbinding) goed uit te voeren (weten/kunnen), dan wel niet geprikkeld werden om het beleid goed uit te voeren (moeten). Ook blijkt dat de organisatiestructuur (B.1.1) van de uitvoerende organisatie in negatieve zin bijdroeg aan de conformiteit van de beleidsimplementatie. Er was, net als bij de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau, weliswaar sprake van een horizontaal beleidsnetwerk waarin de uitvoerende partijen over het algemeen gelijkwaardig en van elkaar afhankelijk waren, maar juist door deze sterke wederzijdse afhankelijkheid kon vrijwel geen enkele partij individueel beslissingen nemen, met als gevolg dat beleidsprestaties moeizaam en traag tot stand kwamen. Over de indicatoren *mate van toegekende autonomie onder betrokken partijen* (B.3.1) en *mate van toegeëigende autonomie* (B.3.2) kon op basis van de verkregen onderzoeksdata geen oordeel worden gegeven. Omdat voor het overgrote deel van de indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit, is het algemene conformiteitsoordeel voor het tweede criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie* laag.

Wanneer we kijken naar het derde criterium *omgevingsinvloeden*, dan zien we dat er bij twee van de vier indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit. Voor de overige twee indicatoren geldt dat er ofwel op basis van de onderzoeksdata geen oordeel kon worden gegeven over de mate van conformiteit (C.3.1/*invloed van economische crisis*), ofwel dat dit oordeel niet eenduidig was (C.1.2/*communicatie tussen provincie en boeren/burgers*). De lage conformiteit is te wijten aan een gebrek aan draagvlak voor de robuuste verbinding onder de mensen (landgoedeigenaren) die in het plangebied wonen en/of werken (C.1.1) en verkeerde en ondoordachte beslissingen binnen de plaatselijke politiek (C.2.1). Voor de indicator *communicatie tussen provincie en boeren/burgers* (C.1.2) is in de analyse geen eenduidig oordeel gegeven over de mate van conformiteit. Dit vanwege het feit dat er op het gebied van communicatie sprake was van een verschil in werkwijze tussen de provincies Gelderland en Utrecht. De werkwijze van de provincie Gelderland leidde tot een laag conformiteitsoordeel en de werkwijze van de provincie Utrecht juist tot een hoog conformiteitsoordeel. Over de indicator *invloed van economische crisis* (C.3.1) kon op basis van de verkregen onderzoeksdata geen oordeel worden gegeven. Omdat voor twee van de vier indicatoren sprake is van een lage mate van conformiteit, en er voor de indicator *communicatie tussen provincie en boeren/burgers* zowel sprake is van een hoge als lage mate van conformiteit, is het algemene conformiteitsoordeel voor het derde criterium *omgevingsinvloeden* laag.

Uit het voorgaande blijkt dus dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug laag scoort op de volgende twee criteria voor conforme beleidsimplementatie: *kenmerken van de uitvoerende organisatie* en *omgevingsinvloeden*. Het oordeel over het criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie* blijft mede als gevolg van een gebrek aan onderzoeksdata onduidelijk.

6 Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In het voorgaande hoofdstuk is aan de hand van de drie criteria voor conforme beleidsimplementatie de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen ‘Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau’ en ‘Veluwe – Utrechtse Heuvelrug’ geanalyseerd. In dit afsluitende hoofdstuk wordt op basis van voorgaande analyse de conclusie voor dit onderzoek geformuleerd. Deze conclusie is tevens het antwoord op de centrale vraag die binnen dit onderzoek centraal stond, namelijk: *Waarom is de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verlopen?* De conclusie komt tot stand door in paragraaf 6.1 antwoord te geven op de hoofdvraag en de vier deelvragen. In paragraaf 6.2 worden aanbevelingen gedaan aan de hand waarvan de beleidsmatige implementatie van natuurlijke verbindingen in Nederland in de toekomst wellicht beter kan verlopen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek (paragraaf 6.3). In deze paragraaf wordt de kwaliteit van het onderzoek beoordeeld en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

6.1 Conclusie deelvragen en hoofdvraag

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vier deelvragen en de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stonden. Hierbij moet worden opgemerkt dat het antwoord op deelvraag 4 te vinden is in paragraaf 6.2 (Aanbevelingen).

Deelvraag 1: Wat is de problematiek rondom de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen?

Bij het analyseren van de onderzoeksdata (hoofdstuk 5) was bij beide cases sprake van een aantal steeds terugkerende problemen. De belangrijkste problemen rondom de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen ‘Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau’ en ‘Veluwe – Utrechtse Heuvelrug’ waren: een gebrek aan geld in combinatie met te ambitieuze doelstellingen; een gebrek aan goede communicatie tussen vooral het Rijk en de provincie over hoe het beleid voor de robuuste verbindingen ingevuld moest worden en wat er in dat kader van de provincies werd verwacht; een gebrek aan toezicht en controle van het Rijk op de geleverde beleidsprestaties van de provincies en de andere uitvoerende partijen; en een gebrek aan draagvlak onder zowel de actoren in het uitvoeringsgebied als onder veel uitvoerende partijen zelf.

Deelvraag 2: Wat is de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen, gezien in het licht van de gestelde criteria? (beoordeling)

Uit de analyse in hoofdstuk 5 blijkt dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau op alle drie de criteria voor conforme beleidsimplementatie laag scoort. Ook blijkt dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbinding Veluwe – Utrechtse Heuvelrug laag scoort op twee van de drie criteria voor conforme beleidsimplementatie: *kenmerken van de uitvoerende organisatie* en *omgevingsinvloeden*. Hieruit volgt de volgende conclusie: Wanneer we kijken naar de implementatie van het beleid voor de beide robuuste verbindingen die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd, kan worden geconcludeerd dat de kwaliteit van deze implementatie, gemeten aan de hand van de drie criteria voor conforme beleidsimplementatie, laag is.

Deelvraag 3: Wat zijn de belangrijkste factoren die de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen bepalen? (verklaring)

De belangrijkste factoren die de lage kwaliteit van de implementatie van de robuuste verbindingen bepalen zijn zoals eerder genoemd: een gebrek aan geld in combinatie met te ambitieuze doelstellingen; een gebrek aan goede communicatie tussen met name het Rijk en de provincie over hoe het beleid voor de robuuste verbindingen ingevuld moest worden en wat er in dat kader van de provincies werd verwacht; een gebrek aan toezicht en controle van het Rijk op de geleverde beleidsprestaties van de provincies en de andere uitvoerende partijen; en een gebrek aan draagvlak onder zowel de actoren in het uitvoeringsgebied als onder veel uitvoerende partijen zelf.

Wanneer we kijken naar de eerstgenoemde factor, dan was het opvallend dat er heel ambitieuze doelstellingen voor de robuuste verbindingen werden geformuleerd in het Handboek Robuuste Verbindingen, maar dat de hoeveelheid geld die de provincies van het Rijk beschikbaar kregen in de vorm van het ILG niet voldoende was om deze doelstellingen ook werkelijk te realiseren.

Dit gebrek aan geld zorgde er voor dat de uitvoerende partijen niet in staat waren de doelstellingen binnen de door het Rijk beoogde periode te realiseren. Wanneer we kijken naar de tweede factor, dan was het opvallend dat het Rijk reeds bij de invoering van het beleid voor de robuuste verbindingen onduidelijk naar de provincies communiceerde over wat zij in het kader van dat beleid precies van de provincies verwachtte. Hierdoor gingen de provincies ieder hun eigen koers varen. Dit leidde tot een erg onsamenhangend beleid voor de robuuste verbindingen waarin iedere partij vooral vanuit eigen belang handelde in plaats van uit het algemene belang van de robuuste verbindingen. Doordat er geen duidelijke lijn in het beleid zat en de uitvoerende partijen niet precies wisten wat er van hen werd verwacht werd het implementatieproces vertraagd. Wanneer we kijken naar de derde factor, dan was het opvallend dat de provincies door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages weliswaar op hun beleidsprestaties werden gecontroleerd door het Rijk, maar dat deze controle veel te globaal en vrijblijvend was. Vooral was het opvallend dat er door het Rijk niet specifiek werd gecontroleerd op het aantal gerealiseerde hectares robuuste verbinding, er werd slechts gecontroleerd op het aantal gerealiseerde hectares 'natuur'. Dus, doordat de provincies en andere uitvoerende partijen niet gebonden waren aan duidelijke eisen wat betreft gerealiseerde hectares robuuste verbinding, werden zij niet geprikkeld om de verbindingen in hoog tempo te realiseren. Dit droeg bij aan een trage voortgang van de implementatie. De vierde factor, een gebrek aan draagvlak, is een veel voorkomend probleem bij beleidsprocessen. Ook in het geval van de robuuste verbindingen 'Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau' en 'Veluwe – Utrechtse Heuvelrug' was er onder de actoren in het uitvoeringsgebied veel weerstand tegen de realisatie van de robuuste verbindingen, waardoor het implementatieproces werd vertraagd. Opvallend was echter dat er ook onder de uitvoerende partijen zelf vaak weinig draagvlak bestond voor de realisatie van de robuuste verbindingen. Dit zorgde voor een moeizame onderlinge samenwerking waarbij iedere partij vooral handelde vanuit eigen belang. Omdat de partijen tegelijkertijd wel erg afhankelijk van elkaar waren, zorgde dit voor een moeizame voortgang van de implementatie.

Deelvraag 4: Welke verbeteringen kan men aanbrengen in de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen? (verbetering)

Het antwoord op deze deelvraag wordt beschreven in paragraaf 6.2 (Aanbevelingen). Bij dit antwoord dient echter de kanttekening te worden gemaakt dat het beleid voor de robuuste verbindingen, in de vorm zoals het in deze thesis geanalyseerd is, hoogstwaarschijnlijk niet zal worden voortgezet. De aanbevelingen gelden dan ook niet zo zeer alleen voor het in deze thesis

geanalyseerde beleidsimplementatieproces voor de robuuste verbindingen, als wel voor elke mogelijke andere vorm van beleidsmatige implementatie van natuurlijke verbindingen in de toekomst.

Hoofdvraag: Waarom is de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verlopen?

Het antwoord op deze hoofdvraag kan worden afgeleid uit de antwoorden op de voorgaande deelvragen. De belangrijkste factoren die er voor zorgden dat de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen zo traag verliep kunnen als volgt worden verwoord:

- Een gebrek aan geld in combinatie met te ambitieuze doelstellingen zorgde er voor dat de uitvoerende partijen niet in staat waren de doelstellingen binnen de door het Rijk beoogde periode te realiseren.
- Doordat er geen duidelijke lijn in het beleid zat en de uitvoerende partijen niet precies wisten wat er van hen werd verwacht werd het implementatieproces vertraagd.
- Doordat de provincies en andere uitvoerende partijen niet gebonden waren aan duidelijke eisen wat betreft gerealiseerde hectaren robuuste verbinding, werden zij niet geprikkeld om de verbindingen in hoog tempo te realiseren. Dit droeg bij aan een trage voortgang van de implementatie.
- De actoren in het uitvoeringsgebied boden veel weerstand tegen de realisatie van de robuuste verbindingen, waardoor het implementatieproces werd vertraagd.
- Mede als gevolg van de hiervoor genoemde factoren was er sprake van een gebrek aan draagvlak bij sommige uitvoerende partijen (zoals natuurbeheerders) zelf. Dit zorgde voor een moeizame onderlinge samenwerking waarbij iedere partij vooral handelde vanuit eigen belang. Omdat de partijen tegelijkertijd wel erg afhankelijk van elkaar waren, zorgde dit voor een moeizame voortgang van de implementatie.

6.2 Aanbevelingen

Afgaande op het voorgaande zijn, teneinde de kwaliteit van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen te verbeteren, de volgende aanpassingen in het beleid wenselijk. Ten eerste zal het budget dat het Rijk beschikbaar stelt aan de provincies beter in verhouding moeten worden gebracht met de doelstellingen die het Rijk de provincies oplegt. Dit zal ofwel moeten gebeuren door de doelstellingen naar beneden bij te stellen, ofwel door het budget te verhogen.

Ten tweede zal het Rijk in het vervolg meteen in het beginstadium van een beleidsproces duidelijker haar bedoelingen moeten overbrengen op de beleidsuitvoerders. Belangrijk daarbij is dat zij daarin volledig, duidelijk en direct is, opdat zij geen ruimte laat voor twijfel of onzekerheid bij de beleidsuitvoerders. Ook is het belangrijk dat zij direct paal en perk stelt aan de bevoegdheden en onbevoegdheden van de beleidsuitvoerders, opdat zij weten waar zij aan toe zijn en wat er van hen verwacht wordt.

Ten derde, en dit sluit aan bij het voorgaande, zal het Rijk in de toekomst direct in de beginfase van het beleidsproces duidelijke eisen moeten stellen aan de beleidsprestaties van de beleidsuitvoerders. Hierbij is het erg belangrijk dat zij aan de beleidsuitvoerders duidelijk maakt welke prestaties zij binnen een bepaalde periode dienen te leveren, en welke sancties er volgen wanneer de uitvoerders

niet aan deze eisen voldoen. Van essentieel belang is daarbij ook dat er sprake is van specifieke eisen die betrekking hebben op specifieke robuuste verbindingen, hetgeen nu niet het geval was.

Ten vierde zal het Rijk bij het formuleren van de doelstellingen in het vervolg rekening moeten houden met het feit dat er bij het beleid voor de robuuste verbindingen sprake is van het principe vrijwillige medewerking. Wanneer zij vast blijft houden aan dit principe zal zij moeten accepteren dat de voortgang van de implementatie traag verloopt. Immers, veel actoren in het uitvoeringsgebied hebben doorgaans geen baat bij de realisatie van een robuuste verbinding door hun woon- en/of werkgebied. Wanneer zij niet verplicht worden om plaats te maken voor de robuuste verbinding, zal de fase van grondverwerving uiterst traag blijven verlopen. Wanneer het Rijk toch een hoger realisatie tempo nastreeft, zal zij af moeten zien van het vrijwilligheidsprincipe en zal zij bij het verwerven van gronden moeten overgaan op het principe 'onteigening'.

Tot slot kan het probleem dat er onder uitvoerende partijen zelf weinig draagvlak bestond voor het beleid van de robuuste verbindingen mijns inziens (deels) worden weggenomen wanneer het Rijk beter met deze partijen communiceert en duidelijkere en strengere eisen stelt aan hun beleidsprestaties.

6.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt kritisch terug gekeken op het uitgevoerde onderzoek. Aan het einde van de paragraaf worden enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Om de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen te analyseren en evalueren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de criteria voor conforme beleidsimplementatie welke zijn gebaseerd op het actoren- en factorenmodel (figuur 3) van Coolsma (in Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Hoewel deze criteria een bruikbaar hulpmiddel bleken bij het analyseren en evalueren van het beleidsimplementatieproces, werd gedurende dit onderzoek ook duidelijk dat de criteria ook enkele tekortkomingen vertonen. Zo onderscheidt Coolsma (in Hoogerwerf & Herweijer, 2008) bijvoorbeeld vier criteria (factoren), terwijl er in dit onderzoek voor is gekozen slechts drie criteria te hanteren. De reden hiervoor is dat het verschil tussen de criteria *kenmerken van de uitvoerende organisatie* en *kenmerken van uitvoerders* moeilijk te duiden is. De uitvoerders maken immers deel uit van de uitvoerende organisatie, waardoor er sprake is van een grote overlap tussen deze twee criteria. Om die reden is er in dit onderzoek voor gekozen deze twee criteria samen te voegen tot het criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie*.

Daarnaast leverde het onderscheid tussen de criteria problemen op bij de operationalisatie. Bij het operationaliseren van de criteria naar dimensies en indicatoren bleek dat er ook na het schrappen van het criterium *kenmerken van uitvoerders* nog veel overlap bestond tussen de verschillende criteria. Hierdoor was er bijvoorbeeld het probleem dat dimensies en indicatoren die onder het criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie* vielen, evengoed onder het criterium *kenmerken van beleid en beleidstheorie* konden vallen. De criteria die door Coolsma zijn opgesteld zijn dus niet wederzijds uitsluitend. Ook kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de volgorde/opbouw van de operationalisatie en de daaruit voortkomende interviewgide. De volgorde van de dimensies en bijbehorende indicatoren is in de huidige operationalisatie vrij willekeurig en ongestructureerd. Om die reden is gedurende dit onderzoek getracht de structuur van de operationalisatie aan te passen (zie bijlage 2). Daarbij was de insteek om de indicatoren te ordenen

naar de factoren *kennis (weten)*, *regels (moeten/mogen)* en *capaciteiten (kunnen)*. De gedachte hierachter was dat het op een goede manier uitvoeren van beleid begint bij voldoende kennis van het beleid onder de beleidsuitvoerders. Immers, wanneer zij niet over voldoende kennis beschikken, zijn de andere factoren *regels* en *capaciteiten* niet van belang. Vervolgens is het belangrijk wat de beleidsuitvoerders moeten en mogen doen om het beleid uit te voeren. Immers, wanneer zij bepaalde acties niet mogen of moeten uitvoeren, is het ook niet relevant of zij werkelijk in staat zijn (kunnen) om deze acties uit te voeren. Uiteindelijk bleek het echter te moeilijk en te complex om de nieuwe structuur van het operationalisatieschema te gebruiken gedurende de analyse van de onderzoeksdata. Mede omwille van de tijdsdeadline die voor dit onderzoek van kracht was, is besloten de nieuwe structuur van het operationalisatieschema niet te gebruiken voor dit onderzoek. Desondanks kan de nieuwe structuur van het operationalisatieschema worden gezien als een eerste stap naar de verbetering van Coolsma's theorie. Een ander kritiekpunt met betrekking tot het onderzoeksproces is de keuze om de dimensie *motivatie om het beleid uit te voeren (willen)*, behorende bij het criterium *kenmerken van de uitvoerende organisatie*, niet op te nemen in het operationalisatieschema. Het argument hiervoor was dat het 'willen' van de actoren werd gezien als een zeer persoonlijke factor, welke moeilijk te generaliseren werd geacht voor de gehele uitvoerende organisatie. Gedurende de analyse van de onderzoeksdata bleek de factor 'willen' echter toch een belangrijke rol te spelen bij de vraag of er sprake was van conforme beleidsimplementatie (zie ook paragraaf 6.1).

De keuze om voor dit onderzoek slechts twee cases te analyseren was puur praktisch van aard. Desalniettemin is het aantal van twee cases in verhouding tot het totale aantal van twaalf robuuste verbindingen laag te noemen. Hoewel de uitkomsten van de analyse van beide cases veel overeenkomsten vertonen, blijft het de vraag of deze uitkomsten representatief zijn voor de gehele onderzoekspopulatie (alle twaalf verbindingen). In een vervolgonderzoek zou het daarom aan te raden zijn om een groter aantal robuuste verbindingen onder de loep te nemen, waardoor een completer beeld kan worden geschetst van de voortgang van de beleidsimplementatie van deze verbindingen. Daarnaast lag de focus in dit onderzoek voor een groot deel op de rol van de provincies in het beleidsimplementatieproces. Dit was het gevolg van het feit dat twee van de drie interviewpartners voor de provincie werkten. Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om ook de mening van leden van andere uitvoerende partijen en/of de mening van actoren in het uitvoeringsgebied te betrekken in het onderzoek. Op die manier wordt het verhaal van meerdere kanten belicht, hetgeen mogelijk tot andere onderzoeksresultaten leidt.

Tot slot is het interessant om bij een mogelijk vervolgonderzoek gebruik te maken van andere theoretische inzichten met betrekking tot beleidsimplementatie. Een andere benadering van het fenomeen beleidsimplementatie leidt mogelijk tot nieuwe inzichten op het gebied van de beleidsmatige implementatie van natuurlijke verbindingen.

Op basis van de kennis die door middel van dit onderzoek is vergaard, ben ik van mening dat de trage voortgang van de implementatie van het beleid voor de robuuste verbindingen een logisch gevolg is van de vele tekortkomingen die het beleid kent. Aangezien de kans groot is dat het beleid voor de robuuste verbindingen, zoals dat in deze thesis is beschreven, niet in deze vorm wordt voortgezet, acht ik het niet relevant en niet mogelijk deze tekortkomingen op korte termijn weg te werken. Wel is het relevant om de aanbevelingen die in dit onderzoek zijn gedaan te gebruiken in beleidsmatige implementatieprocessen aangaande de toekomstige realisatie van (om het even wat voor) verbindingen tussen natuurgebieden in Nederland.

Referentielijst

Alterra (2001). *Handboek Robuuste Verbindingen. Ecologische randvoorwaarden*. Wageningen: Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte.

De Boer, S., Kuindersma, W., Van der Zouwen, M.W. & van Tatenhove, J.P.M (2008). *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. Wageningen: Alterra.

Compendium voor de Leefomgeving (n.d.). *Realisatie robuuste verbindingen in de Ecologische Hoofdstructuur, 2001-2006*. Gevonden op 13-05-2011, via:
<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2048-Realisatie-robuuste-verbindingen-in-de-Ecologische-Hoofdstructuur.html?i=19-22>

Coolsma, J.C. (2008). De uitvoering van overheidsbeleid. In Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Dienst Landelijk Gebied (2007). Schetsschuit. *Ontsnippering robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug-Drents Plateau*. Assen: Van Gorcum.

Dienst Landelijk Gebied (2010). *Natuurmeting op kaart 2010*. Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.

Faber, G.H., Pronk, J.P., De Vries, J.M. & Herfkens, E.L. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Den Haag: Rijksoverheid.

Gedeputeerde Staten van Gelderland (2006). *Gebiedsplan Natuur en Landschap Gelderland 2006*. Arnhem: Gedeputeerde Staten van Gelderland.

Geertsema, W., Bouwma, I.M., Daamen, W.P. & Meeuwssen, H.A.M. (2003). *Evaluatie beleid EHS en VHR-gebieden. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003*. Wageningen: Alterra.

Geertsema, W., Bugter, R.J.F, Van Eupen, M., Van Rooij, S.A.M., Van der Sluis, T. & Van der Veen, M. (2009). *Robuuste Verbindingen en Klimaatverandering*. Wageningen: Alterra.

Groot Bruinderink, G.W.T.A., Lammertsma, D.R., Pouwels, R., Griffioen, A.J., Gies, T.J.A., Kuipers, H., Petrak, M., Rouwenhorst, J., Vulink, J.Th. & Pelsma, T.A.H.M. (2003). *Horsterwold – Veluwe – Maaswoud: een quick scan van robuuste ecologische verbindingen van het ambitieniveau ‘edelhert’*. Wageningen: Alterra.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Lammers, G.W., Van Hinsberg, A., Loonen, W., Reijnen, M.J.S.M. & Sanders, M.E. (2005). *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur. Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Van Oostenbrugge, R., Geertsema, W. & Reijnen, M.J.S.M. (2003). *Beleidswijzigingen EHS. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003*. Wageningen: Alterra.

Peijs, K., Veerman, C. & Dekker, S. (2004). *Meerjarenprogramma Ontsnippering*. Den Haag: Ministerie van V&W, Ministerie van LNV & Ministerie van VROM.

Planbureau voor de Leefomgeving (2009). *Natuurbalans 2009*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Provincie Drenthe (n.d.). *Samenvatting Plan-MER robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau in Drenthe (zuidelijk deel)*. Gevonden op 15-06-2011, via: <http://www.provincie.drenthe.nl>

Provincie Drenthe (2008). *Start Plan-MER-procedure vaststellen zoekgebied Robuuste Verbinding*. Gevonden op 15-06-2011, via: http://www.provincie.drenthe.nl/algemene_onderdelen/zoeken/@8835/start_plan-m_e_r/

Provincie Drenthe (2009). *Zoekgebied robuuste verbinding Sallandse Heuvelrug – Drents Plateau*. Gevonden op 20-06-2011, via: http://www.provincie.drenthe.nl/algemene_onderdelen/zoeken/@20894/zoekgebied_robuuste/

Provincie Gelderland (2009). *Gebiedsprocessen Veluwe-Vallei. Het Groene Valleilint*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Provincie Utrecht & Provincie Gelderland (2005). *Reconstructieplan Gelderse Vallei /Utrecht-Oost. Van wet naar werkelijkheid*. Nieuwegein: Anraad Nieuwegein.

Provincie Utrecht (2011). *Ontwerp-natuurbeheerplan provincie Utrecht 2011*. Utrecht: Provincie Utrecht.

Rijksoverheid (n.d.). *Investeringsbudget Landelijk Gebied. Rol provincies*. Gevonden op 15-05-2011, via: <http://www.vitaalplatteland.nu/beleidsdossiers/investeringsbudget-landelijk-gebied/rol-provincies.html>

Rijksoverheid (2006). *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013*. Den Haag: Rijksoverheid.

SVG (2006). *Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Handreiking vertaling in bestemmingsplannen*. Scherpenzeel: SVG.

Turnhout, E. & Visser, H. (2007). *How to stop a policy? The attempted termination of ecological corridor policy in the Netherlands*. Wageningen: Wageningen University.

Vennix, J. (2007). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek (2^e druk)*. Essex: Pearson Education Limited

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (4^e druk)*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Vos, C.C., Baveco, J.M. & Van der Veen, M. (2005). *Robuuste verbindingen. Een nadere onderbouwing van de ontwerpregels*. Wageningen: Alterra.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide

Bijlage 2: Alternatief operationalisatieschema

Interviewguide:

Dit interview is opgebouwd uit 5 delen. Ik zal het interview beginnen met een introductie waarin ik wat algemene vragen stel. Vervolgens behandel ik 3 thema's, namelijk: 'kenmerken van beleid en de theorie achter dit beleid', 'kenmerken van de uitvoerende organisatie' en 'omgevingsinvloeden'. Deze thema's komen voort uit de theorie over beleidsimplementatie die ik voor dit onderzoek gebruik. Tot slot sluit ik het interview af met een afsluitende vraag.

Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Hoelang bent u al werkzaam voor Provincie X?
3. Hoe lang houdt u zich al bezig of u heeft u zich bezig gehouden met het beleid voor de robuuste verbindingzones?
4. Hoe heeft u deze werkzaamheden ervaren?
5. Hoe zou u de robuuste verbindingzones omschrijven?
 - Wat maakt hen robuust?
 - Wat is het doel van de robuuste verbindingzones?
 - Waarom moesten ze de ecologische verbindingzones vervangen?

Thema 1: kenmerken van beleid en de theorie achter dit beleid

Met de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2007 werden de Provincies verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte realisatie van Rijksdoelen, waaronder het realiseren van robuuste verbindingzones in het kader van de EHS. Het Rijk droeg daarmee een groot deel van haar verantwoordelijkheid voor de realisatie van de rijksdoelen over aan de Provincies.

6. Hoe heeft u deze overgang ervaren?
7. Hoe heeft u de communicatie tussen de Provincie X en de Rijksoverheid ervaren?
8. Werden er vanuit het Rijk duidelijke doelstellingen geformuleerd met betrekking tot het beleid voor de robuuste verbindingzones?
 - En zo nee, wat was hiervoor de reden denkt u?
9. Bent u van mening dat deze doelen haalbaar waren, of waren deze wellicht te ambitieus?
10. En was er sprake van een duidelijke taakverdeling?
 - En zo nee, wat was hiervoor de reden denkt u?
 - Hoe uitte dit zich?

Doordat het EHS-beleid de afgelopen jaren voortdurend aan verandering onderhevig was en er steeds nieuwe concepten aan het beleid werden toegevoegd, ontstond er onder beleidsvoerders soms onduidelijkheid over wat het EHS-beleid nou eigenlijk precies inhield. Zo worden in verschillende beleidsnota's en beleidsdocumenten bepaalde begrippen verschillend geïnterpreteerd.

11. In hoeverre heeft u dit zelf ervaren en wat had dit voor invloed op het beleid voor de robuuste verbindingzones?

Thema 2: kenmerken van uitvoerende organisatie

De Provincies zijn door het Rijk aangewezen als verantwoordelijke voor de uitvoering van het EHS-beleid. Echter, bij de uitvoering zijn nog veel meer partijen betrokken.

12. Kunt u deze partijen noemen in volgorde van belangrijkheid?
13. Hoe zou u de rolverdeling tussen deze verschillende uitvoerende partijen beschrijven?
- Zijn de partijen gelijkwaardig en van elkaar afhankelijk? Of juist niet?
14. In hoeverre hebben deze partijen een zekere autonomie? Ofwel, in hoeverre hebben zij tijdens de uitvoering de mogelijkheid om zelf beslissingen naar eigen inzicht te nemen?

Om het beleid voor de robuuste verbindingen zo goed mogelijk uit te kunnen voeren is het van belang dat de beleidsuitvoerders weten wat het doel van de robuuste verbindingen is en waarom het belangrijk is dat zij worden gerealiseerd. Hierbij speelt een goede communicatie vanuit het Rijk naar mijn mening een belangrijke rol.

15. Bent u van mening dat de partijen/personen die zich bezig houden/hielden met het realiseren van de robuuste verbindingen voldoende op de hoogte zijn/waren van het doel van deze verbindingen?
- Denkt u dat deze kennis over het doel van de robuuste verbindingen in verschillende mate aanwezig is bij de verschillende deelnemende partijen?
 - Zo ja, wat vindt u hier van?
16. Denkt u dat men voldoende kennis had van de middelen die benodigd zijn om dit doel te bereiken?
17. Bent u van mening dat de uitvoerders over voldoende middelen beschikten om de robuuste verbindingen te realiseren?
- Zo niet, hoe denkt u dat dit komt?
 - Wat vindt u hiervan?

Om de voortgang van het EHS-beleid te controleren legt het Rijk de Provincie bepaalde verplichtingen op, zoals bijvoorbeeld de prestatieafspraken tussen Rijk en Provincie in de Provinciale Meerjarenprogramma's en de jaarlijkse voortgangsrapportages.

18. In hoeverre kwamen deze verplichtingen in het beleid voor de robuuste verbindingen tot uiting?

19. Denkt u dat deze verplichtingen de realisatie van de robuuste verbindingen positief beïnvloedden? Of juist niet? (Ofwel, werkt het goed op deze manier?)

Thema 3: omgevingsinvloeden

Het succes van veel beleidsingrepen staat of valt met (een zekere vorm van) draagvlak onder de actoren in het beleidsveld (boeren/burgers).

20. In hoeverre denkt u dat de voortgang van de realisatie van de robuuste verbinding X werd/wordt beïnvloed door actoren in het uitvoeringsgebied?

21. Hoe ging/gaat de Provincie X om met de reacties van actoren in het uitvoeringsgebied?

Naast de invloed van actoren in het beleidsveld wordt beleid vaak ook beïnvloed door politieke beslissingen en ontwikkelingen.

22. In hoeverre denkt u dat de realisatie van de robuuste verbinding X werd beïnvloed door politieke invloeden? (De beslissing om de robuuste verbindingzones af te schaffen buiten beschouwing gelaten)

- Kan u hier voorbeelden van geven?

Ook de stand van de economie speelt een rol bij het maken en uitvoeren van beleid.

23. In hoeverre denkt u dat de realisatie van de robuuste verbinding X werd beïnvloed door de economische crisis? (De beslissing om de robuuste verbindingzones af te schaffen buiten beschouwing gelaten)

- Kan u hiervan voorbeelden geven?

Afsluiting

Mijn veronderstelling voorafgaand aan dit onderzoek was dat de implementatie van van het beleid voor de robuuste verbindingzones over het algemeen traag verliep.

24. Bent u van mening dat deze veronderstelling klopt?

- En zo ja, hoe denkt u dat dit komt?

Dit was het interview. Erg bedankt voor u medewerking.

Bijlage 2: Alternatief operationalisatieschema

