

Opgenomen in Bestuurswetenschappen, juni 2003, nr. 3, pp. 205-228.

Netwerksturing bij natuurontwikkeling

Samenwerking, geld en calamiteiten bepalen succes gebiedsgerichte projecten

Ron Cörvers, Pieter Glasbergen en Arno Korsten

‘Diagonaal beleid’ is een vorm van netwerksturing. Diagonale projecten op het terrein van de natuurontwikkeling mislukken relatief vaak. Het succes van gebiedsgerichte projecten blijkt in hoge mate afhankelijk te zijn van de beschikbaarheid van uitvoeringsgerichte middelen, de samenwerking tussen publieke en private actoren, en het optreden van calamiteiten waardoor actoren in beweging komen.

1. Inleiding

In het Nederlandse natuurbeleid is er het laatste decennium sprake van grote veranderingen. Zowel wat betreft de inhoud van dat beleid (de natuurdoelstelling die wordt nagestreefd) als de wijze waarop dat dient te gebeuren (de sturingsstrategie die wordt voorgestaan) is het natuurbeleid in een nieuwe fase beland. Het beleid is, na een periode waarin bescherming en beheer van de natuur centraal stonden, verrijkt met de aspiratie om ook natuur te ontwikkelen. Het natuurbeleid is daardoor, en door invoering van het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), offensiever geworden (LNV, 1990). Een groot aantal natuurontwikkelingsprojecten is inmiddels in uitvoering en de eerste resultaten zijn er; nieuwe natuurgebieden die natuurlijker, en daardoor iets ‘slordiger’ lijken, en wellicht ook ‘spannender’ zijn. Sinds enkele jaren neemt het areaal natuurgebied in ons land zelfs weer toe.

De aantrekkelijkheid van natuurontwikkeling lijkt vooral te liggen in romantische ideeën over ‘echte natuur’ die, geheel passend bij het huidige tijdsgewricht, door planning en technische ingrepen tot ontwikkeling wordt gebracht. Het wekt dan ook weinig verbazing dat een groot aantal bestuurders, planologen, cultuurtechnici en ecologen hiervan gecharmeerd is. Eindelijk valt er weer eens iets te regelen, plannen, vergraven en meten in de natuur. Toch is er ook kritiek op het natuurontwikkelingsbeleid. Welke soorten natuur komen tot ontwikkeling als de natuur haar gang mag gaan en welke bijdrage levert dit aan het behoud van biodiversiteit in ons land? Meer natuurlijkheid is namelijk nog geen garantie voor meer verscheidenheid. Ook wordt er gevreesd voor het verloren gaan van karakteristieke cultuurlandschappen als de natuur vrij spel krijgt. Bovendien zijn er ethische vragen te stellen: is (her)introductie van diersoorten toelaatbaar en moeten bijvoorbeeld de kudden grote grazers in de winter worden bijgevoerd, of mag de natuur zich dan ook van haar harde kant tonen? Natuurontwikkelaars en dierenbeschermers kunnen hierover van mening verschillen. Voorts zijn er signalen dat natuurontwikkeling niet altijd het resultaat oplevert dat de gemiddelde stedeling ervan verwacht. In de beleving van veel mensen zijn natuurontwikkelingsgebieden al snel te ontoegankelijk of er lopen ‘gevaarlijke’

hoorndragende dieren rond. Tenslotte, is er vaak ook nog sprake van verzet van agrariërs die plotseling worden geconfronteerd met de vraag de bedrijfsvoering te beëindigen of naar elders te verplaatsen ten behoeve van de nieuwe natuur. Gronden die decennia en soms al eeuwen geleden op de natuur zijn bevochten en met veel inspanning in cultuur gebracht zijn, moeten nu opnieuw verwilderen. Dat is voor agrarische familiebedrijven met historische wortels in de streek geen eenvoudig verzoek.

Met de idee natuur te ontwikkelen, is ook een complex sturingsvraagstuk geïntroduceerd. In een periode dat de maakbaarheid van de samenleving steeds meer in twijfel wordt getrokken, wordt in het natuurbeleid de maakbaarheid van natuur juist als beginsel aanvaard. Wel lijkt dit gepaard te gaan met een verandering in de opvatting over de wijze waarop de sturing in het natuurbeleid dient plaats te vinden. Met andere woorden, hoe een doelgerichte beïnvloeding van actoren en maatschappelijke processen ten behoeve van natuurbehoud er uit zou moeten zien. Het klassieke sturingsparadigma in het natuurbeleid, met een hiërarchische positie van de (rijks)overheid en ondergeschikte rol voor actoren in de samenleving, is daarbij aangevuld met een nieuw paradigma waarin 'sturing' de uitkomst is van wederzijdse beïnvloeding van onderling afhankelijke actoren die door middel van overleg en onderhandeling tot een gezamenlijke probleemoplossing proberen te komen. Dit relatief nieuwe paradigma biedt aangrijpingspunten voor een nieuwe strategie die aangeduid wordt als 'netwerksturing'.

Een vorm van netwerksturing in de praktijk is 'diagonaal beleid', dat ruim een decennium geleden werd geïntroduceerd door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) om de doorwerking van ruimtelijk beleid te bevorderen (VROM, 1988 en 1990). Het begrip 'diagonaal' veronderstelt zowel horizontale samenwerking binnen de rijksoverheid (betere afstemming tussen beleidsterreinen) als verticale samenwerking tussen overheden (betere stroomlijning van instrumenten en middelen van rijk, provincie en gemeente), en vaak ook samenwerking tussen overheden en private actoren (RPD, 1994: 181). Diagonaal beleid is te beschouwen als het 'derde spoor' binnen de ruimtelijke ordening en onderscheidt zich van het formele planningsstelsel (dat gebaseerd is op het tweesporenbeleid van facet- en sectorspoor) in die zin dat overheden onderling, vaak ook met de betrokkenheid van verschillende maatschappelijke organisaties, een intensief communicatieproces ingaan dat in hoge mate consensuszoekend is. Daarbij wordt uitgegaan van de nevenschiktheid van beleidsterreinen, bestuursniveaus en, in zekere mate, georganiseerde maatschappelijke belangen. De diagonale benadering werd van toepassing verklaard op het beleid voor landelijk gebied, waaronder dat voor natuur(ontwikkeling).

Kernbegrippen bij de diagonale benadering zijn gebiedsgericht, projectmatig en integraal. Een diagonaal beleidsproces voltrekt zich globaal in twee fasen. In de eerste fase worden voor bepaalde regio's door Rijk en provincie(s) gezamenlijk 'nadere uitwerkingen' opgesteld van het nationaal ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Dit zijn rapporten waarin een regionale ontwikkelingsvisie wordt geschetst en de betrokken overheden een inspanningsverplichting aangaan, die in een bestuursovereenkomst wordt vastgelegd. Tijdens deze fase worden ook uitvoeringsgerichte projecten benoemd die een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de ontwikkelingsvisie. Voor een groot aantal regio's is een nadere uitwerking opgesteld, zoals de *Nadere Uitwerking Rivierengebied*

(NURG), *Nadere Uitwerking Groene Hart* (NUGH) en *Nadere Uitwerking Brabant-Limburg* (NUBL). Deze 'groene' uitwerkingen bestrijken een groot deel van het landelijk gebied en fungeren als gezamenlijk beleidskader, althans voor de direct betrokken ministeries en provincies. De rijksoverheid is hierdoor meer betrokken geraakt bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid in het landelijk gebied. Op dit strategische niveau lijkt het diagonaal beleid redelijk succesvol te zijn geweest (Witsen, Kwakernaak, Prak *et al.*, 1994).

Anders ligt dat op operationeel niveau, dat van de projecten. De samenwerking tussen rijksoverheid en provincie(s) dient dan te resulteren in concrete uitvoeringsgerichte projecten met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers uit de streek. Op dit niveau is onze analyse gericht met als vraag: wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van de diagonale benadering bij natuurontwikkeling? En welke lessen zijn hieruit te trekken voor de toepassing van netwerksturing bij natuurbeleid? Onze beschouwing is gebaseerd op een analyse van natuurontwikkelingsprojecten in de Gelderse Poort, het Vechtplassengebied, de Biesbosch en het beekdalengebied van de Beerze en Reusel. In dit onderzoek werd uitgegaan van een specifieke combinatie van ex ante evaluatie (vooruitblikkend) in de periode 1992-1994 en ex post evaluatie (terugblikkend) in de periode 1998-1999. Voor het eerstgenoemde evaluatietype is daarbij een methodiek ontwikkeld en toegepast die aangeduid wordt als 'bestuurskundige consequentieanalyse' (bca).

Met behulp van bca wordt getracht de uitkomsten van een project waarbij netwerksturing wordt toegepast te 'voorspellen'. Daarmee wordt niet bedoeld het voorspellen van de meest waarschijnlijke ontwikkeling, want dat is uiterst lastig. Onder voorspellen wordt hier verstaan het in beeld brengen van kansen, bedreigingen en onzekerheden die voor de bestuurlijke haalbaarheid van een interorganisationeel project (in dit geval natuurontwikkelingsprojecten) van belang worden geacht. Met andere woorden, het gaat om het inschatten van de mate waarin actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming over een voorgenomen project dit ondersteunen. Bca is derhalve te typeren als een haalbaarheidsstudie.

Vermeldenswaard, tenslotte, is dat in de bestudeerde gebieden niet alleen diagonale projecten gepland zijn, maar ook 'strategische groenprojecten'. Ook die zijn gebiedsgericht en projectmatig, maar in vergelijking met de diagonale projecten meer sectoraal gericht op het natuurbeleid. De introductie van beide benaderingen naast en door elkaar is het gevolg van een beleidsstrijd tussen de ministeries van VROM en LNV, die beide zeggenschap claimen over de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied. Beide benaderingen zijn gebaseerd op netwerksturing. Gemeenschappelijk is dat verschillende publieke en private actoren binnen interorganisationele netwerken tot samenwerking moeten komen teneinde een bepaald(e) beleid(sdoelstelling) te realiseren. Naast een analyse van enkele diagonale projecten is voor een goed begrip van de mogelijkheden en beperkingen van netwerksturing bij natuurbeleid ook aandacht besteed aan de strategische groenprojecten.

2. Natuurontwikkeling als sturingsvraagstuk

Het klassieke voorbeeld van natuurontwikkeling in ons land vormen de Oostvaardersplassen, maar goed beschouwd was dit een zeer uitzonderlijke situatie. Na

inpoldering van Zuidelijk-Flevoland wilde een deel van het nieuwe land dat bestemd was voor industrievestiging niet droogvallen. Er ontstond een moerasgebied dat door de aanwezigheid van grauwe ganzen niet dichtgroeide en zich spontaan ontwikkelde tot een bijzonder natuurgebied. Voor grootschalige natuurontwikkeling elders in ons land lijkt een gerichte vorm van overheidssturing echter noodzakelijk. Immers, gronden veranderen van bestemming, moeten worden verworven, vaak opnieuw worden ingericht en met een eindbeheer dat recht doet aan de natuurdoelstelling. Bij natuurontwikkeling gaat het evenwel om een specifieke vorm van sturing (Cörvers, 2001: 35).

- a) In de eerste plaats moet die sturing zich mengen in de strijd om de ruimte in ons land. De ruimte is schaars en er zijn vele conflicterende belangen. Deze vloeien voor een deel voort uit endogene krachten in het landelijk gebied, in het bijzonder de ontwikkelingen in de landbouw, voor een deel zijn zij exogeen. Tegen de overdruk uit het stedelijk gebied staat de onderdruk vanuit het landelijk gebied. De endogene krachten leiden tot een vanuit het perspectief van natuur gezien verschaald landschap. De exogene krachten leiden tot een sluipende 'verstening' van het landschap. De sturing dient derhalve sterke trends te keren.
- b) In de tweede plaats is natuurontwikkeling een zaak van vele publieke actoren tezamen, die over alle bestuursniveaus en verschillende beleidsterreinen verdeeld zijn. Taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot grondverwerving, bestemmen, inrichten en beheer zijn sterk gefragmenteerd en voor de realisering van de eigen bijdragen zijn de betrokken overheidsinstanties in hoge mate van elkaar afhankelijk. In dit stelsel van wederzijdse afhankelijkheden kan niet worden aangenomen dat enige beleidsactie van welke actor dan ook automatisch door de andere wordt geaccepteerd, overgenomen en geïmplementeerd. Sturing kan dus niet door één actor vanuit een centrale positie plaatsvinden.
- c) In de derde plaats kan het natuurontwikkelingsbeleid niet worden uitgevoerd zonder de directe betrokkenheid van private actoren zoals bedrijfssectoren, maatschappelijke organisaties en burgers. Bij natuurontwikkeling spelen verschillende private actoren een belangrijke rol, zoals agrariërs (grondeigenaren), ontgronders ('omvormers' van gebieden), natuurbeschermingsorganisaties (beheerders van terreinen), recreanten en omwonenden (gebruikers van de nieuwe natuurgebieden), enzovoorts.

In de strijd om de ruimte is het natuurontwikkelingsbeleid slechts één van de beïnvloedende (f)actoren. Desalniettemin is een bestuurlijk offensief noodzakelijk. Dit is extra moeilijk omdat, anders dan bij de 'grijze hoofdinfrastructuur' (zoals snelwegen, spoorwegen, havens, kanalen en vliegvelden), waarover vele (juridische) conflicten worden uitgevochten tussen overheden onderling en tussen overheden en private actoren, het actiemobiliserend vermogen van de 'groene hoofdstructuur' (EHS) beperkt lijkt te zijn. Deze constatering is ogenschijnlijk in tegenspraak met het gegeven dat de natuur volop in de belangstelling staat en dat natuurbeschermingsorganisaties tot de grootste maatschappelijke organisaties in ons land behoren. De steun voor natuurbehoud is echter vooral een diffuse steun. Als een grote natuurbeschermingsorganisatie actie gaat voeren (zoals een aantal jaren geleden bij het voornemen om in het IJmeer te bouwen) ontstaat er veelal grote beroering; ook in 'eigen' kring. Natuur appelleert blijkbaar wel aan positieve gevoelens en mobiliseert steun, maar die

blijft in hoge mate passief. Een verklaring kan mogelijk worden gevonden in het feit dat natuur mensen veelal niet raakt in hun directe levenssfeer en de effecten van het natuurbeleid vaak pas van belang zijn voor een volgende generatie. Hoe dit ook zij, de diffuse steun lijkt een voordeel, maar kan ook, gezien de maatschappelijke inzet op lange termijn die bij natuurbehoud noodzakelijk is, gemakkelijk leiden tot het wegzakken van de aandacht voor natuur(ontwikkeling) in desinteresse. Natuurontwikkeling als beleid roept dan ook vragen op over het sturingsvermogen van het natuurbeleid en de keuze van de sturingsstrategie.

3. Beperkt sturingsvermogen natuurbeleid

Natuurontwikkeling is niet alleen een doelstelling van de (rijks)overheid, maar ook een maatschappelijk vraagstuk. Zo beschouwd, kan natuurontwikkeling niet louter worden opgevat als een (technocratische) beleidsdoelstelling die 'eventjes' geregeld moet worden. Onderkend dient te worden dat bij natuurontwikkeling betrokken actoren vaak verschillende natuurbeelden en uiteenlopende visies op natuurbehoud hebben, dat er dientengevolge verschillende opvattingen bestaan over de soorten natuur die nagestreefd zouden moeten worden, dat derhalve naast 'puur' natuurbeheer wellicht ook agrarisch natuurbeheer een rol kan spelen in natuurontwikkelingsgebieden, en dat er sprake is van onzekerheid in de beschikbare kennis (bijvoorbeeld wat betreft de ecologische onderbouwing).

Nu wordt in de analyse van complexe beleidsvraagstukken vaak een onderscheid gemaakt tussen 'gestructureerde' en 'ongestructureerde' problemen. Gestructureerde beleidsproblemen zijn problemen waarbij sprake is van een grote mate van consensus over de in het geding zijnde normen en waarden en veel kennis over hoe de oplossing gerealiseerd moet worden. Bij ongestructureerde problemen is sprake van dissensus over de normen en waarden en ontbreekt zekerheid over de benodigde kennis (Van de Graaf en Hoppe, 1989: 46 e.v.; Hisschemöller, 1993: 26 e.v.). Natuurontwikkeling lijkt, oppervlakkig beschouwd, een gestructureerd beleidsprobleem: waar nieuwe natuurgebieden worden beoogd is binnen de EHS globaal vastgelegd, om hoeveel natuur het gaat is uitgedrukt in hectares, en de soorten natuur waarom het gaat zijn verwoord in natuur(doel)typen. In de uitwerking krijgt natuurontwikkeling echter in hoge mate het karakter van een ongestructureerd beleidsprobleem: niet alleen zijn er voor- en tegenstanders te onderscheiden, ook is er discussie over de vraag welke natuur, waar en in welk tempo dient te worden gerealiseerd, wat daarbij de referentiepunten zijn, en waarom die van betekenis zijn. Daarmee lijkt de problematiek van realisering van de 'groene hoofdstructuur' (EHS) niet zoveel af te wijken van die van de 'grijze hoofdinfrastructuur'. In sturingsvermogen, waarmee het totaal aan hulpbronnen wordt bedoeld waarover de bij een beleidsterrein betrokken overheden gezamenlijk beschikken, is echter wèl sprake van een groot verschil.

- a) Voor de grijze structuur wordt de noodzaak van snelle besluitvorming en realisering veel manifester gevoeld dan voor de groene structuur. Voor de grijze structuur is snelheids- en projectwetgeving ontwikkeld (bijvoorbeeld Nimby- en Tracéwetgeving), die voor de groene structuur ontbreekt.

- b) Voor de grijze structuur wordt ook, veel sterker dan voor de groene structuur het geval is, vorm gegeven aan de toepassing van vormen van interactieve beleidsvoering.
- c) Voor zowel de grijze als de groene structuur is de grondpolitiek van cruciale betekenis. Opvallend is dat de onteigening van gronden (het sluitstuk in de besluitvorming en realisering) voor de grijze structuur ver ontwikkeld is en daadwerkelijk wordt toegepast, terwijl dat voor de groene structuur niet het geval is. Realisering van de groene structuur is derhalve sterk afhankelijk van toevallig aanwezige vrijwilligheid bij grondeigenaren.
- d) Grijze projecten beïnvloeden groene projecten regelmatig in negatieve zin. De mogelijke corrigerende werking van het concept natuurcompensatie is evenwel nog beperkt ontwikkeld. Er bestaat een fundamentele onzekerheid over de mogelijkheden van compensatie, zowel wat betreft kwaliteit, omvang en plaats, als behoeften op die plaatsen (Backes, Bruil, Glasbergen *et al.*, 1999).

De totstandkoming van de groene structuur (EHS) lijkt het dus met aanmerkelijk minder sturingsvermogen te moeten doen dan de grijze structuur. De groene structuur lijkt minder te worden ervaren als een infrastructuur van nationaal belang en is daartoe ook, in vergelijking tot de grijze structuur, beperkter gefaciliteerd. De grijze structuur wordt beschouwd als een artefact dat nieuw is en daardoor een offensief instrumentarium vraagt. De groene structuur wordt veeleer beschouwd als iets dat meer spontaan en geleidelijk kan voortvloeien uit de reeds aanwezige kwaliteiten in de fysieke ruimte.

De aanvankelijke gedachte dat vanuit de Haagse burelen natuur(ontwikkelings)beleid gerealiseerd kan worden, moet dan ook snel worden verlaten. Strategische plannen, hoe inspirerend ook, veranderen de fysieke omgeving niet. Voor het realiseren van de groene structuur dient derhalve gezocht te worden naar een benadering die te duiden is als een 'ruimtelijke infrastructuur aanpak' waarbij, zowel wat betreft de beleidsvoering als geheel als de uitvoering via projectmatig georganiseerde besluitvormingsprocedures, sprake is van inschakeling van alle relevante 'stakeholders'. Daarbij blijft de groene structuur weliswaar in de ideevorming een rijksproject, maar in de uitwerking wordt het vooral een gezamenlijk project waarbij verschillende publieke en private actoren moeten overleggen en elkaar proberen te vinden in een gemeenschappelijke koers. Eenvoudig is dat echter niet, omdat doelstellingen, informatie en macht tussen de betrokken actoren verschillen. Deze benadering sluit aan bij de veranderingen in het sturingsdenken in meer algemene zin, en in het bijzonder bij de decentralisatie van het natuurbeleid en de tendens om ruimte te scheppen voor meer interactieve en meer integratieve werkwijze van actoren in beleidsnetwerken.

4. Netwerksturing als mogelijke oplossingsrichting

De kern van het beleidsnetwerkdenken - dat aangrijpingspunten biedt voor sturing - is het inzichtelijk maken van de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren om een bepaald beleid te realiseren. Nu kan een beleid afhankelijkheden scheppen tussen actoren waardoor deze

geprikkeld worden tot het aangaan van relaties zodat er een netwerk ontstaat. Actoren kunnen echter ook al relaties onderhouden zodat het netwerk bepaalt wat er van een beleid terecht komt. Het concept 'beleidsnetwerk' kan dus als analytisch model en als sturingsmodel worden gehanteerd (Hufen en Ringeling, 1990; Van Tatenhove en Leroy, 1995). In het analytisch model ligt het accent op het verloop van een beleidsproces in een netwerk van actoren. In het sturingsmodel ligt het accent op de aanpak en indien mogelijk oplossing van een beleidsprobleem door een netwerk van actoren, al dan niet met een bijzondere positie voor overheden.

Tegelijkertijd wordt een ontwikkeling waargenomen richting een 'netwerksamenleving' (Castells, 1995) en dient het ontstaan en oplossen van problemen tegen die achtergrond te worden beschouwd (Goverde en Nelissen, 2000: 121). Een ontwikkeling die overigens verschillend kan worden gewaardeerd: negatief (de samenleving wordt bestuurd door netwerken en niet door de overheid), neutraal (netwerken bestaan nu eenmaal en het is verstandig om bij de beleidsvoering daarmee rekening te houden) en positief (voor het realiseren van overheidsbeleid worden netwerken geactiveerd). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid spreekt inmiddels van een netwerksamenleving als de nieuwe context voor ruimtelijk beleid (WRR, 1998: 90-95). Hoe dit ook zij, onze aandacht gaat hier uit naar het beleidsnetwerkdenken als uitgangspunt voor sturing.

Eén van de eerste benaderingen die het beleidsnetwerkdenken tot sturingsstrategie verhief was 'diagonaal beleid'. De diagonale benadering is gericht op:

- a) het versterken van de inhoudelijke integratie van beleid op het terrein van ruimte, milieu en water, vaak met het daarbij betrekken van sociaal-economische aspecten.
- b) het bevorderen van de organisatorische coördinatie tussen op uitvoering gerichte activiteiten van overheden en georganiseerde maatschappelijke belangen.
- c) het inspelen op de tendens van decentralisatie van taken en bevoegdheden bij de aanpak van complexe omgevingsvraagstukken (Cörvers en Slot, 1995: 7-12).

De ontwikkeling van 'diagonaal beleid' kan ook worden beschouwd als de logische consequentie van twee maatschappelijke ontwikkelingen met een contrasterend effect. De eerste betreft de toegenomen complexiteit van de omgevingsproblematiek. Daarbij gaat het onder meer om een toenemende ruimtevraag en een grotere dynamiek in het ruimtegebruik. De omgevingsvraagstukken zijn hierdoor conflictueuzer geworden. Zonder aandacht voor de samenhangen in het object van sturing en de diversiteit aan mogelijke effecten, zijn zij nauwelijks meer aan te pakken. De tweede is de ontwikkeling van nieuwe planningsstelsels ten behoeve van de fysieke omgeving. Ruimtelijke ordening, milieu, water en nu ook natuur kennen elk hun eigen planvormen. De formele voorzieningen voor het op elkaar betrekken van de plannen zijn vrij zwak. Dit leidt niet alleen tot een inhoudelijk gefragmenteerd beleid, maar ook tot niet op elkaar afgestemde organisatorische processen. Pas na de formele vaststelling van een plan wordt getracht actoren die over relevante middelen beschikken naar elkaar toe te brengen. Een gecoördineerde inzet van het beschikbare instrumentarium, op basis van specifieke gebiedskenmerken, is zo moeilijk te bereiken (Glasbergen, 1996: 287-288).

'Diagonaal beleid' is dus een antwoord op de vraag hoe in een veelheid aan planningsstelsels, gebiedsgericht beleid te voeren dat zowel samenhangend als uitvoeringsgericht is. Hierbij wordt een sturingsaanpak voorgestaan met een aantal specifieke premissen. Deze houden in dat door gemeenschappelijke beleidsvorming, gezamenlijke uitvoering, het instellen van tijdelijke platforms voor overleg en onderhandelen, selectiviteit in de onderwerpkeuze, het benadrukken van win-winsituaties en een projectmatige aanpak, complexe beleidsproblemen kunnen worden aangepakt (Cörvers en Slot, 1995).

Nadat het Ministerie van VROM de diagonale benadering had geïntroduceerd kwam enkele jaren later ook het Ministerie van LNV met een nieuwe aanpak, die van de 'strategische groenprojecten'. Deze projecten zijn onder meer bedoeld om natuurontwikkelingsgebieden binnen de EHS versneld te realiseren en worden door de rijksoverheid beschouwd als een nieuwe aanpak die gekenmerkt wordt door: bestuurlijke en ruimtelijke vastlegging van de voorgestane functieverandering in een vroeg stadium; een strakke tijdplanning en planmatige aanpak, in nauwe samenwerking met de betrokkenen ter plaatse; zicht op uitvoering, waarbij de inzet van instrumenten en de beschikbaarheid van financiële middelen is gegarandeerd (LNV en VROM, 1993: 164). Daarmee vertonen ook de strategische groenprojecten enkele belangrijke kenmerken van netwerksturing.

5. Diagonale projecten en strategische groenprojecten

De diagonale projecten en strategische groenprojecten zijn beide praktijkvoorbeelden van netwerksturing. De projecten kunnen worden beschouwd vanuit de managementtaken die hierin besloten liggen. Deze kunnen betrekking hebben op de inhoud van het vraagstuk, het verloop van het proces en de structuur van het netwerk (Goverde en Nelissen, 2000: 132-134).

Bij inhoudelijk management gaat het erom een bepaalde oplossing van een probleem te bevorderen (cognitief), waarbij kennis, inzichten en doelen van verschillende actoren met elkaar worden verbonden om de gemeenschappelijke beeldvorming te bevorderen. Bij procesmanagement gaat het om het sturen van het verloop van een beleidsproces (sociaal), waarbij de interacties en relaties tussen verschillende actoren worden gestimuleerd en onderhouden. Het begrip structuurmanagement verwijst naar de posities en rollen van de actoren die bij een beleidsvraagstuk betrokken zijn alsmede de toegang tot hulpbronnen (institutioneel). Bij structuurmanagement moeten de voorwaarden worden geschapen voor het functioneren van inhoudelijk management en procesmanagement. De verschillende vormen van management kunnen weliswaar analytisch worden onderscheiden, maar niet worden gescheiden. Zij hangen sterk met elkaar samen (Cörvers, 2001: 183; Van der Arend, Glasbergen en Driessen: 2002: 94-98).

Worden de diagonale projecten en strategische groenprojecten nu vergeleken op de aspecten inhoud, proces en structuur dan zijn enkele belangwekkende verschillen te bespeuren.

- a) De doelstellingen van de diagonale projecten zijn inhoudelijk breder gedefinieerd dan de doelstellingen van de strategische groenprojecten. Bij de diagonale projecten gaat het om méér dan alleen natuur(ontwikkeling). Naast natuur wordt ingegaan op andere vormen van ruimtegebruik, zoals landbouw, recreatie en ontgrondingen, en aandacht besteed aan de kwaliteit van de fysieke omgeving. Kortom, het gaat om een integrale ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor een gebied, en dus om een brede afweging. De strategische groenprojecten, daarentegen, zijn vooral gericht op natuur(ontwikkeling), met soms aandacht voor recreatie. De afweging heeft dan al grotendeels plaats gehad op rijksniveau en is verwoord in taakstellingen richting uitvoerders.

- b) Procesmatig verschillen de diagonale projecten en strategische groenprojecten als volgt. Bij de diagonale projecten wordt getracht een beleidsnetwerk te activeren waarin naast verschillende overheden ook de betrokkenheid van private actoren van belang wordt geacht. Het initiatief ligt daarbij bij het Ministerie van VROM dat in nauwe samenspraak met de provincie(s) en de ministeries van LNV en VenW tot een gezamenlijke aanpak probeert te komen. Om actoren uit de streek tot deelname te prikkelen wordt niet gewerkt met welomschreven beleidsdoelstellingen, maar wordt gestreefd naar gemeenschappelijke beeldvorming. Daarbij wordt veel ruimte geboden voor overleg en onderhandeling. De strategische groenprojecten zijn gebaseerd op een andere aanpak. Het beleidsnetwerk dat wordt geactiveerd is veelal minder omvangrijk. Het initiatief ligt bij de provincie en het Ministerie van LNV stelt instrumenten en financiële middelen beschikbaar voor uitvoering. De taakstellingen (hectares en natuurtypen) die door de rijksoverheid zijn opgesteld laten beduidend minder ruimte voor overleg en onderhandeling op gebiedsniveau. Zijn de diagonale projecten te typeren als interactief van opzet, dan zijn de strategische groenprojecten meer instrumenteel van aard.

- c) Ook zijn er verschillen als gekeken wordt naar de structuur. De diagonale projecten zijn benoemd door de overheden die betrokken waren bij de totstandkoming van de zogeheten 'nadere uitwerkingen', de ministeries van VROM, LNV en VenW en de provincies. De strategische groenprojecten zijn benoemd door het Ministerie van LNV, meestal op voordracht van de regionale directies. Verder zijn aan de diagonale projecten als zodanig géén uitvoeringsgerichte instrumenten en middelen verbonden. Het Ministerie van VROM draagt alleen zorg voor de proceskosten van de diagonale projecten. Voor uitvoering realiseren van de diagonale projecten zijn instrumenten en middelen van andere ministeries (LNV en VenW) nodig, en verder van de provincies, gemeenten, waterschappen en soms ook van private actoren. Aan de strategische groenprojecten zijn wèl uitvoeringsgerichte instrumenten en middelen gekoppeld, die afkomstig zijn van het Ministerie van LNV en door de rijksoverheid gegarandeerd zijn (Cörvers, 2001: 186-188).

De genoemde punten geven een indruk van beide benaderingen, maar nog geen indicatie voor het slagen of mislukken van de projecten. Interessant is nu dat binnen het plangebied van de diagonale projecten die in deze beschouwing centraal staan, minimaal één strategisch groenproject is gepland. De afstemming tussen beide benaderingen, en vooral het ontbreken daarvan, verschilt echter per gebied.

- a) In de Gelderse Poort is het strategisch groenproject opgenomen in het beleidsproces van het diagonale project. Dit was geen probleem omdat de planvormingsfase van het diagonale project al in 1991 was opgestart, nog voordat de strategische groenprojecten in 1992-1993 werden geïntroduceerd. Het beleidsnetwerk was al geactiveerd en door het strategisch groenproject *Gelderse Poort (Oost)* kwamen instrumenten en financiële middelen voor natuurontwikkeling beschikbaar. In 1995 werd de planvormingsfase in de Gelderse Poort afgerond en kon worden overgegaan tot uitvoering.
- b) Geheel anders verliep het beleidsproces in het Vechtplassengebied. Het diagonale project *Kerngebied Vechtplassen* werd niet opgestart omdat de provinciebesturen van Utrecht en Noord-Holland weigerden samen te werken. In het voorjaar van 1992 werd het overleg over het diagonale project definitief afgebroken. In dezelfde periode werd zowel aan Noord-Hollandse als Utrechtse zijde een strategisch groenproject gepland; de projecten *Vechtstreek* en *Utrecht en omgeving*. Daarmee kwam ook de stimulans om tot een interprovinciale aanpak te komen te vervallen. De planvormingsfase voor de strategische groenprojecten werd voltooid in 1994 (*Vechtstreek*) en 1996 (*Utrecht*), en beide projecten zijn nu in eerste uitvoering.
- c) In de Biesbosch is de situatie weer anders. Door het diagonale project *Biesbosch-Noordwaard*, dat niet bedoeld was om te worden uitgevoerd, ontstond aan Noord-Brabantse zijde belangstelling voor natuurontwikkeling en verscheen er in 1992 het *Natuurontwikkelingsplan Noordwaard*. Hierdoor werd ook aan Zuid-Hollandse zijde de interesse gewekt voor de natuurfunctie van het gebied, en werd er het strategisch groenproject *Eiland van Dordrecht* gepland, waarvan in 1993 een eerste visie verscheen. In 1994 werd de planvormingsfase voor het strategisch groenproject afgerond en kon worden overgegaan tot uitvoering.
- d) In het beekdalengebied van de Beerze en de Reusel, tenslotte, werd aanvankelijk op strategisch niveau - dat van de 'nadere uitwerking' - geen overeenstemming bereikt over de meerwaarde van een diagonale aanpak. Dit lukte pas in 1996. Wel werd intussen geëxperimenteerd met een kleinschalig diagonaal project nabij Middelbeers, maar de uitvoering hiervan mislukte. Ook het strategisch groenproject *Beerze-Reusel* kwam niet van de grond. Pas door het uitbreken van de varkenspest in 1997 en de dreigende onbeheersbaarheid van de mestproblematiek werden de projectmatige benaderingen plotseling uiterst actueel, en maken zij nu tezamen deel uit van een nieuw gebiedsgericht project onder regie van verschillende publieke en private actoren uit de streek.

Het blijkt dat de diagonale projecten vaak mislukken, terwijl de strategische groenprojecten succesvol lijken te zijn. Ook blijkt dat voor het realiseren van natuurontwikkelingsgebieden de strategische groenprojecten voor de diagonale projecten een onmisbare rol spelen, terwijl de diagonale projecten voor de strategische groenprojecten niet strikt noodzakelijk zijn. De realisering van natuurontwikkelingsgebieden in ruimtelijk opzicht krijgt dan ook niet zozeer gestalte vanuit de diagonale benadering, maar wordt grotendeels bepaald door de

strategische groenprojecten. De ruimtelijke ordening lijkt daarmee in een zwakke positie te verkeren.

6. Zwakke positie van de ruimtelijke ordening

Van oudsher wordt de ruimtelijke ordening beschouwd als het onafhankelijke beleidsterrein waarop de vele verschillende ruimtelijke claims onderling worden afgewogen, en op grond van deze positionering wordt het niet zuiver geacht dat het beleidsterrein over eigen financiële middelen zou beschikken om ruimtelijk relevant beleid te realiseren. In plaats daarvan zouden vanuit de ruimtelijke afweging sectorale middelen mede gericht moeten worden op de realisering van ruimtelijk orderingsbeleid. En juist daarin lijkt de ruimtelijke ordening relatief machteloos te zijn. Zo concludeert de Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening dat 'sectorale beleidskaders maatgevend blijven en ruimtelijke labels weinig gewicht in de schaal leggen bij de sectorale prioriteitsstelling' en dat 'lagere overheden zich bij hun afwegingen meer gelegen laten liggen aan betalende departementen dan aan het afwegende departement' (Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, 2000: 261-263).

Ook de diagonale benadering leidt op dit punt niet tot een wezenlijke verandering. Diagonale projecten zijn er op gericht de ruimtelijke structuur van een gebied te vernieuwen of aan te passen. Dit betekent een ingrijpende verandering ten opzichte van de huidige situatie, en daarvoor is een stevige uitvoeringsgerichte aanpak nodig. De ruimtelijke ordening beschikt echter niet over eigen uitvoeringsgerichte middelen en de benoeming van diagonale projecten in de 'nadere uitwerkingen' blijkt evenmin een garantie te zijn voor het beschikbaar komen van middelen van andere beleidsterreinen. Het is een politiek-historisch gegeven dat de ruimtelijke ordening niet over eigen uitvoeringsgerichte middelen beschikt, maar dat het beleidsterrein er niet in slaagt om via de diagonale benadering de prioriteitenstelling binnen het sectoraal beleid te doorbreken, is toch een opmerkelijke conclusie. In de doorwerking van het rijksbeleid naar de provincies lijkt het sectoraal (natuur)beleid dan ook het primaat te hebben boven integraal bedoeld ruimtelijk orderingsbeleid. Dat hierbij de afwegingspositie van de ruimtelijke ordening sterk in het geding is, moge duidelijk zijn.

De cruciale factor voor het falen van de diagonale projecten is dus te lokaliseren in het structuurmanagement, en dit hangt samen met de relatief zwakke positie van de ruimtelijke ordening binnen het overheidsbeleid. Met als gevolg, dat de ambities van de diagonale benadering - een versnelling van de planvorming en uitvoering, het bevorderen van integrale oplossingen, een bundeling van de inzet van overheidsmiddelen en het losmaken van investeringsmiddelen uit de private sector (Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, 2000: 250) - evenmin worden waargemaakt.

- a) Van een versnelling van de planvorming en zeker van de uitvoering is geen sprake. Zelfs niet in de Gelderse Poort waar de uitvoering van de beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid vertraagd is.
- b) Integrale oplossingen ontbreken nagenoeg volledig en van gemeenschappelijke beeldvorming is evenmin sprake. Een positieve uitzondering vormt de

natuurgerichte kleiwinning in de Gelderse Poort, maar de uitvoering hiervan is onzeker geworden door de noodzaak van rivierverruiming in het kader van 'Ruimte voor de rivier'.

- c) Het bundelen van overheidsmiddelen vindt slechts sporadisch plaats. Een uitzondering is de gezamenlijke inzet van financiële middelen door de ministeries van LNV en VenW bij natuurontwikkelingsprojecten in het rivierengebied.
- d) Investeringsmiddelen uit de private sector worden nauwelijks aangesproken omdat projecten waarin gestreefd wordt naar win-winsituaties vrijwel ontbreken of niet worden uitgevoerd (Cörvers, 2001: 180).

7. Gebiedsgerichte projecten bezien vanuit netwerkperspectief

Worden de diagonale projecten (en strategische groenprojecten) nu beoordeeld in termen van netwerksturing, dan zijn de belangrijkste conclusies:

- a) Een *gezamenlijke aanpak* betekent meestal dat bepaalde publieke actoren samenwerken, terwijl private actoren slechts zijdelings betrokken zijn. In de planvormingsfase nemen vooral 'hogere' overheden (ministeries en provincies) het voortouw en proberen tot samenwerking te komen, terwijl 'lagere' overheden (gemeenten en waterschappen) en private actoren indirect betrokken zijn, en vaak eerst in de uitvoeringsfase een belangrijkere rol kunnen gaan spelen. Het is dus niet zo dat bij deze vormen van netwerksturing verschillende actoren voortdurend en in gelijke mate betrokken zijn. Van nevenschiktheid tussen alle actoren is evenmin sprake. Hiërarchische verhoudingen blijken nog steeds een rol te spelen. Hierin lijkt nu enigszins verandering te komen door experimenten met zogeheten gebieds- en streekcommissies waarin 'lagere' overheden en maatschappelijke organisaties uit de streek vertegenwoordigd zijn, en die gezamenlijk de regie voeren over een project en daaraan zelf ook nog gedeeltelijk invulling kunnen geven. Een project kan hierdoor dichterbij de streek komen te staan, maar ook hierbij zijn niet-georganiseerde actoren, zoals burgers en omwonenden, niet direct betrokken bij de beleidsontwikkeling en uitvoering in hun woon- en leefomgeving.
- b) Een *gemeenschappelijke doelstelling* betekent in de praktijk meestal dat het beleid van een 'hogere' overheid centraal staat, dat soms verrijkt is met een enkel ander belang of gezichtspunt. De term gemeenschappelijk suggereert een integrale benadering waarbij verschillende doelstellingen onderling zijn verbonden waardoor gezamenlijke beeldvorming ontstaat, maar juist hiervan komt weinig terecht. Hoewel getracht wordt verschillende actoren te betrekken teneinde het probleemoplossend vermogen van het beleidsnetwerk te vergroten, blijkt niet dat hierdoor de beleidsuitvoering wordt versneld. Voor zover er al sprake was van een versnelling in de uitvoering van natuurontwikkelingsplannen was dit het gevolg van de hoogwaterstanden in de rivieren in 1993 en 1995, waardoor de noodzaak van dijkversterkingen en rivierverruiming werd ingeluid.

- c) Voor gebiedsgerichte samenwerking is de *bestuurlijke steun* van de provincie(s) van cruciaal belang. De provinciebesturen, die in hoge mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgericht (rijks)beleid, lijken vooral gevoelig te zijn voor de financiële middelen die aan een gebiedsgerichte aanpak verbonden zijn. De diagonale projecten zijn in dat opzicht een werkformule, maar geen bekostigingsformule. Voor het realiseren van de diagonale projecten is de inzet van instrumenten en middelen van andere beleidsterreinen dan de ruimtelijke ordening nodig, en vaak ook van private actoren. Verder blijkt dat de rijksoverheid weliswaar de voorwaarden moet scheppen om gebiedsgerichte samenwerking te bevorderen, zoals (subsidie)regelingen, op regionaal niveau zijn het toch vooral de provincies die de rol van regisseur vervullen. Gemeenten, waterschappen en private actoren lijken daartoe niet in staat, althans als het gaat om relatief grote projecten. Netwerksturing bij gebiedsgericht beleid lijkt tot dusver dus in hoge mate een top-downaangelegenheid te zijn, terwijl de strategie als zodanig (ook) een bottom-upaanpak behelst.
- d) Het *maatschappelijk draagvlak* voor natuurontwikkeling is niet stabiel. De steun voor natuur is diffuus. Essentieel voor natuurontwikkeling is de vrijwillige medewerking van grondeigenaren, vooral agrariërs. Het beleidsvoornemen van de rijksoverheid om in de Gelderse Poort, het Vechtplassengebied, de Biesbosch en het beekdalengebied Beerze-Reusel het natuurontwikkelingsbeleid versneld te realiseren lijkt niet te slagen. Vaak willen agrariërs geen afstand doen van hun gronden, maar hebben ze wel belangstelling voor agrarisch natuurbeheer. Ook zijn de natuurontwikkelingsplannen vaak alleen gericht op natuur en extensief recreatief medegebruik, terwijl in deze gebieden ook andere recreatievormen en toerisme een belangrijke rol spelen. Hierdoor is het belang van natuurontwikkeling voor de actoren in de streek niet op voorhand duidelijk. Als vertragende factor voor de natuurontwikkelingsplannen gelden ook de sterk gestegen grondprijzen, waardoor onvoldoende financiële middelen beschikbaar dreigen te zijn voor grondverwerving.
- e) *Win-winuitkomsten* zijn vaker ideologische schijn dan realiteit. Alleen in de Gelderse Poort wordt doelgericht een win-winsituatie nagestreefd tussen natuurontwikkeling en kleiwinning, maar de uitkomst hiervan is onzeker geworden door de noodzaak van rivierverruiming. Ook in de Biesbosch was er aandacht voor het combineren van natuurontwikkeling met de aanleg van een nieuw dijktracé. Door de hoogwaterstanden van de rivieren en de noodzaak van dijkversterkingen en rivierverruiming werden elders in het gebied eveneens win-winsituaties mogelijk, en ook benut. In deze gevallen is er sprake van 'werk met werk maken'; door het ene te doen kan tegelijkertijd het andere worden gerealiseerd. Het ontbreken van win-winsituaties tussen natuurontwikkeling en maatschappelijke activiteiten als recreatie, toerisme, ontgrondingen en landbouw leidt ertoe dat de (rijks)overheid de centrale actor is die financiële middelen beschikbaar moet stellen voor de uitvoering van het natuurbeleid. Met als gevolg dat private actoren nauwelijks worden geprikkeld om een financiële bijdrage te leveren aan de kosten van natuurontwikkeling, terwijl daar wel individuele baten tegenover kunnen staan, zoals de toename van het aantal bezoekers in een streek die (neven)inkomsten kunnen opleveren voor private actoren die voorzieningen treffen voor recreanten en toeristen. Dat relatief weinig win-winsituaties worden nagestreefd waarbij innovatieve oplossingen ontstaan is

opmerkelijk, maar niet schokkend. Het blijkt dat bestaande denkkaders vooral worden doorbroken door calamiteiten, zoals de hoogwaterstanden van de rivieren in 1993 en 1995 en de varkenspest in 1997, en niet of nauwelijks door pogingen tot gemeenschappelijke beeldvorming.

- f) *Externe omstandigheden* spelen een cruciale rol bij gebiedsgerichte projecten. Hierbij gaat het om incidentele gebeurtenissen en structurele factoren. De hoogwaterstanden van de rivieren en de varkenspest waren calamiteiten (incidenten) met ingrijpende gevolgen voor de gebiedsgerichte beleidsvoering. Door de hoogwaterstanden komen de natuurontwikkelingsplannen in de Gelderse Poort en de Biesbosch in het teken van de dijkversterkingen en de rivierversuiming te staan. En door de varkenspest raken overheden en private actoren in het beekdalengebied van de Beerze en Reusel ervan overtuigd dat een veranderingsproces noodzakelijk is om de streek een toekomst te bieden. Als structurele factor in alle gebieden geldt de milieuproblematiek. Het verontreinigd slib in de uiterwaarden van de Gelderse Poort, de verontreinigde waterbodems in het Vechtplassengebied en de Biesbosch, de waterkwaliteit van de grote rivieren en de mestproblematiek in het beekdalengebied van de Beerze en Reusel zijn niet of slechts gedeeltelijk aan te pakken door middel van gebiedsgericht beleid. Ondersteunend generiek beleid op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu en water is eveneens nodig. Verder spelen in alle gebieden meer autonome processen een rol, zoals de grond- en kleimarkt (die de afhankelijkheid van de overheid van private actoren onderstrepen), de verstedelijking (waardoor grote delen van het landelijk gebied onder druk staan en de grondprijzen sterk stijgen) en gemeentelijke herindelingen (die tot conflicten kunnen leiden tussen bestuurders). Ontwikkelingen die niet of nauwelijks te sturen zijn, maar wel van invloed zijn op gebiedsgerichte projecten (Cörvers, 2001: 180-182).

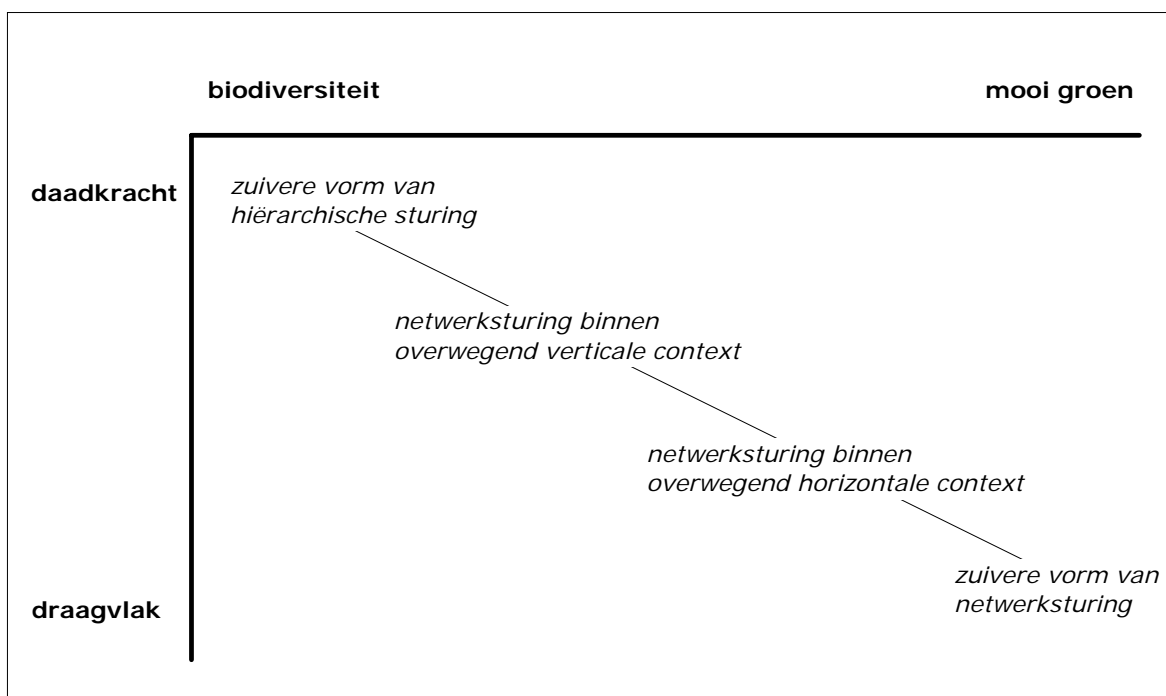
De genoemde punten geven een indruk van de mogelijkheden en beperkingen van netwerksturing bij natuurontwikkeling. Wat betekent dit nu voor de sturing in het natuurbeleid?

8. Naar gedifferentieerde sturing in het natuurbeleid

Voor een beschouwing over de sturing in het natuurbeleid wordt een contingente relatie verondersteld tussen de natuurdoelstelling die wordt nagestreefd en de sturingsstrategie die wordt voorgestaan. Om de relatie tussen doel en aanpak te ordenen wordt nu een denkkader geschetst waarin de natuurdoelstelling - wat wil de overheid aan natuur behouden? - wordt verbonden met de sturingsstrategie - welke rol wil de (rijks)overheid bij natuurbehoud spelen? De natuurdoelstelling is gebaseerd op het natuurbeleid zoals verwoord in de *Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw* (LNV, 2000). In deze rijksnota is de natuurdoelstelling verbreed van behoud van biodiversiteit naar maatschappelijk relevante natuur, ofwel 'mooi groen', als uitersten op een continuüm. Voor de wijze waarop de (rijks)overheid natuurbeleid wil voeren wordt een onderscheid gemaakt tussen de factoren bestuurlijke daadkracht, waarbij het vooral gaat om de effectiviteit van het natuurbeleid (wordt het natuurdoel gerealiseerd?) en maatschappelijk draagvlak, waarbij het vooral gaat om de legitimiteit van het natuurbeleid (wordt het natuurdoel geaccepteerd?). Opgemerkt moet

worden dat de criteria effectiviteit en legitimiteit weliswaar analytisch te onderscheiden zijn, maar in de beleidspraktijk niet los van elkaar staan. De effectiviteit van beleid is een belangrijk vereiste voor het verkrijgen van draagvlak en de aanwezigheid van draagvlak zal het voeren van een effectief beleid vergemakkelijken (VROM-raad, 1998: 69).

Tezamen levert dit vier verschillende sturingsstrategieën op (zie figuur). Als kanttekening bij de figuur geldt dat het sturingsvraagstuk hier nadrukkelijk wordt beschouwd vanuit de optiek van samenwerking tussen verschillende publieke en private actoren bij natuurbeleid. Daarbij wordt – in tegenstelling tot de bestudeerde projecten – geen aandacht besteed aan financiële middelen voor uitvoering of het optreden van calamiteiten. Het is echter evident dat voor elke vorm van overheidssturing financiële middelen nodig zijn en calamiteiten bestuurders kunnen bewegen tot daadkrachtig optreden.



Figuur: Sturingsstrategieën in het natuurbeleid

De sturingsstrategieën in het natuurbeleid zijn:

- a) Een zuivere vorm van hiërarchische sturing wordt passend geacht als gestreefd wordt naar behoud en herstel van biodiversiteit in natuurgebieden van (inter)nationaal belang.
- b) Een zuivere vorm van netwerksturing wordt passend geacht in cultuurgebieden waar publieke en private actoren uit de streek gezamenlijk bepalen wat 'mooie natuur' is en op grond daarvan streven naar behoud, en desgewenst uitbreiding, van natuurwaarden.

- c) Van netwerksturing binnen een overwegend verticale context is sprake als natuurdoelen worden nagestreefd die in de optiek van de rijksoverheid kwalitatief (soorten natuur) en/of kwantitatief (hectares natuur) 'hard' zijn, en alleen gerealiseerd kunnen worden door samenwerking tussen verschillende publieke en private actoren.
- d) Van netwerksturing binnen een overwegend horizontale context is sprake als er geen fixatie is op natuurdoelen van de rijksoverheid, maar van overleg en onderhandeling tussen verschillende publieke en private actoren om tot een verrijking van de natuurdoelen met andere belangen te komen (Cörvers: 2001: 190-192).

De beide 'afgezwakte' vormen van netwerksturing verschillen van elkaar doordat, afhankelijk van de natuurdoelstelling, een zwaarder gewicht wordt toegekend aan bestuurlijke daadkracht dan aan maatschappelijk draagvlak, en omgekeerd.

In het algemeen mag alleen bij urgente situaties (calamiteiten) daadkrachtig optreden van de (rijks)overheid worden verwacht; ook als er op dat moment nog niet voldoende draagvlak is. Urgent waren bijvoorbeeld de hoogwaterstanden van de rivieren in 1993 en 1995 en de varkenspest in 1997. Urgentie kan dus aanleiding zijn om daadkracht zwaarder te laten wegen dan draagvlak. De vraag is of bij natuurbeleid sprake is van een breed gedeeld gevoel van urgentie. Er is relatief veel steun voor natuur(behoud) bij overheden en in de samenleving, maar een algemene notie van urgentie lijkt te ontbreken. Daadkrachtig overheidsoptreden ten behoeve van de natuur valt in de huidige situatie dus niet snel te verwachten. Voor realisering van het natuurbeleid lijkt draagvlak derhalve essentieel.

De beste uitgangspunten voor het scheppen van draagvlak lijkt een sturingsstrategie te bieden waarbij verschillende publieke en private actoren in onderling overleg en onderhandeling zich aan een natuurplan of -project binden, inclusief de uitvoering daarvan. Kortom, een vorm van netwerksturing. Daarbij lijken vooral de 'afgezwakte' vormen van netwerksturing (binnen een overwegend verticale respectievelijk horizontale context) een bijdrage te kunnen leveren aan de realisering van natuurbeleid. Wellicht meer nog dan een zuivere vorm van netwerksturing omdat daarbij veel minder zeker is of de sturing gericht zal zijn op door de overheid beoogde natuurdoelen.

Voor het operationaliseren van een 'afgezwakte' vorm van netwerksturing in het natuurbeleid dient per sturingsvraagstuk steeds vooraf de vraag gesteld te worden naar de 'hardheid' van de natuurdoelstelling - die bepalend is voor de ruimte voor overleg en onderhandeling binnen een beleidsnetwerk - en de rol die de overheid zich bij de beleidsvoering wil aanmeten - die bepalend is voor het accent op daadkracht of draagvlak. Dit zou zicht moeten bieden op de kernvraag of de sturingsaanpak passend wordt geacht bij het sturingsvraagstuk.

Tenslotte, bij het bepalen en vormgeven van de sturingsstrategie dient tevens rekening te worden gehouden met de sterk veranderende bestuurlijke context waarin het natuurbeleid opereert. De vermaatschappelijking van de natuur (meer betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij natuurbehoud), de verdergaande regionalisering van het omgevingsbeleid (resultierend in decentralisatie en gebiedsgericht beleid) en de toenemende

Europeanisering (met als voorlopig hoogtepunt de verplichte implementatie van verschillende richtlijnen in nationaal beleid en wetgeving), hebben geleid tot een nieuwe bestuurlijke context (RIVM, 2000: 154-158). Een context die noodzaakt tot meer gedifferentieerde sturing in het Nederlands natuurbeleid. Soms zal een vorm van hiërarchische sturing noodzakelijk zijn, zoals bij de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Dan weer ligt een vorm van netwerksturing meer voor de hand, zoals bij de vele gebiedsgerichte benaderingen. Duidelijk is in elk geval dat door de vermaatschappelijking, regionalisering en Europeanisering het sturingsvraagstuk bij natuurbeleid complex is en niet langer volstaan kan worden met één dominante sturingsstrategie voor het gehele beleidsterrein.

9. Slot

Netwerksturing lijkt een veelbelovende sturingsstrategie te zijn, ook bij natuurbeleid. In de praktijk zijn echter belangwekkende verschillen te bespeuren tussen verschillende vormen van netwerksturing - zoals de diagonale projecten en strategische groenprojecten - en de bijdrage die deze leveren aan de realisering van natuurontwikkelingsgebieden. Tegelijkertijd geeft de nieuwe bestuurlijke context waarin het natuurbeleid moet opereren volop aanleiding om door te blijven gaan met experimenten met nieuwe vormen van sturing. Een niet onbelangrijke reden om daarbij ook netwerksturing toe te passen, is eenvoudigweg het feit dat de betrokken overheden niet over voldoende sturingsvermogen beschikken om het natuurbeleid geheel zelfstandig te realiseren. Netwerksturing wordt dan echter gemotiveerd vanuit een noodzaak en minder vanuit de overtuiging dat de keuze van de sturingsstrategie afhankelijk dient te zijn van het sturingsvraagstuk.

De kernopgave bij de vernieuwing van het natuurbeleid zou ons insziens dan ook niet alléén gelegen moeten zijn in de inhoudelijke verbreding van de natuurdoelstelling (naast intrinsieke waarde van natuur ook meer aandacht voor gebruiks- en belevingswaarden van natuur), maar óók in het verder vormgeven van de rolverdeling tussen overheden en private actoren die bij natuurbeleid betrokken zijn. Daarbij zou ook aandacht besteed moeten worden aan de nieuwe bestuurlijke context waarin het Nederlandse natuurbeleid gestalte moeten krijgen. Juist in de combinatie van inhoudelijk en procesmatig vernieuwen lijkt een meer weloverwogen en meer gedifferentieerde vorm van sturing tot zijn recht te komen.

Literatuur

Arend, S.H. van der, P. Glasbergen en P.P.J. Driessen (2002), *Partner in de Regio. Ervaringen met interactieve planvorming en regionale samenwerking van Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland*, Copernicus Instituut, Universiteit Utrecht.

Backes, Chr., D.W. Bruil, P. Glasbergen en J.M. Mastop (1999), *Adviesbrief over de ruimtelijke veiligstelling van Natuur*. Advies aan de Staatssecretaris van LNV, 11 oktober 1999, ERM.

Castells, M.(1995), *The Rise of the Network Society*. Oxford, Blackwell.

Cörvers, R.J.M. (2001) *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*. Proefschrift Universiteit Utrecht. Shaker Publishing, Maastricht.

Cörvers, R.J.M.en W.F.Slot (1995), *Diagonaal beleid: de ruimtelijke ordening op zoek naar een nieuw evenwicht tussen structuur en proces*. Open Universiteit, Heerlen.

Glasbergen, P. (1996), 'Ruimtelijk dwarsliggen. Reflectie op een planningsstelsel in revisie'. In: *Bestuurskunde*, jaargang 5, nr. 6, blz. 286-295.

Goverde H.J.M. en N.J.M. Nelissen (2000), 'Milieubeleid in netwerken'. In: Driessen, P.P.J.en P. Glasbergen (red.), *Milieu,samenleving en beleid*, blz. 119-139. Elsevier, Den Haag.

Graaf, H.van de en R.Hoppe (1989), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Coutinho, Muiderberg.

Hisschemöller, M.(1993), *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU Uitgeverij,Amsterdam.

Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.) (1990) *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. VUGA.

Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs.2-3, Sdu, Den Haag.

Ministeries van LNV en VROM (1993), *Structuurschema Groene Ruimte. Kabinetsstandpunt*. Sdu, Den Haag.

Ministeries van LNV, VROM, OS en VenW (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur.Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Den Haag.

Ministerie van VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20490, nrs.1-2 Sdu, Den Haag.

Ministerie van VROM (1990), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 879, nrs.1-2 Sdu, Den Haag.

RIVM (2000), *Nationale Natuurverkenning 2, 2000-2030*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

RPD (1994), *Ruimtelijke verkenningen. Balans van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra)*.
Jaarboek RPD, Ministerie van VROM, Sdu, Den Haag.

Tatenhove, J. van en P. Leroy (1995), 'Beleidsnetwerken: Een kritische beschouwing'. In:
Beleidswetenschap, nr 2, blz. 128-145.

VROM-raad (1998), *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid*. Advies 006, Smiet Offset bv, Den Haag.

Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening (2000), *Notie van ruimte. Op weg naar de vijfde nota ruimtelijke ordening*. Ministerie van VROM, 27 210, nrs.1-2, Sdu, Den Haag.

Witsen, P.P., C. Kwakernaak, P. Prak et al. (1994), *Evaluatie Nadere Uitwerkingen Vierde Nota*.
TNO-Beleidsstudies, TNO Inro, Delft.

WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapporten aan de Regering, nr. 53, Sdu, Den Haag.

Auteurs

Dr. Ron Cörvers is werkzaam bij de Faculteit Natuurwetenschappen van de Open Universiteit Nederland. Adres: Postbus 2960, 6401 DL Heerlen, ron.corvers@ou.nl.

Prof. dr. Pieter Glasbergen is verbonden aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht en de Faculteit Natuurwetenschappen van de Open Universiteit Nederland.

Prof. dr. Arno Korsten is verbonden aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Open Universiteit Nederland en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht.