



Planbureau voor de Leefomgeving

INTERBESTUURLIJKE SAMENWERKING BINNEN HET NATUURBELEID

Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact

Augustus 2023

PBL

Colofon

Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5246

Contact

Arlette.vandenberg@pbl.nl

Pia.Nabielek@pbl.nl

Auteurs

Arlette van den Berg, Didi van Doren, Pia Nabielek

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten voor medewerking aan de interviews. Verder gaat veel dank uit naar Irene Bouwma, Mies van Aar, Fransje Langers, Allard Jellema, Wiebren Kuindersma, Froukje Boonstra (allen WUR), Joelle van den Berg (J. Van den Berg Environmental Consultancy), Hidido Huitzing, Samantha Scholte, Leo Pols en Bram Bregman (allen PBL).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Berg, A. van den, Doren, D. van & P. Nabielek (2023), Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond deelonderzoek	7
1.2 Aanleiding en doel	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
1.4 Methode	10
1.4.1 Vormgeving onderzoek	10
1.4.2 Beleidsstrategie- en casusselectie	11
1.5 Leeswijzer	14
2 Theoretische achtergrond	15
2.1 Een introductie in interbestuurlijke samenwerking	15
2.2 Vier varianten in interbestuurlijke samenwerking	17
2.3 De Beleidsarrangementen aanpak	19
BEVINDINGEN DEEL I: Verleden en terugkijkend	22
3 Ontwikkelingen in de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en provincies	23
3.1 Een tour d’horizon	23
3.1.1 Periode 1975- 2007: Dominante rol Rijk maar beweging decentralisatie wordt ingezet	24
3.1.2 Periode 2007-2011: Trend decentralisatie verder doorgevoerd met het ILG	26
3.1.3 Periode 2011-2019: Formele decentralisatie met het Natuurpact	27
3.1.4 Periode 2019 – heden: Diffuus beeld met introductie verschillende nieuwe beleidsprogramma’s	29
3.2 Ervaringen van respondenten provincies en het ministerie van LNV met interbestuurlijke samenwerking	33
3.2.1 Ervaringen tijdens periode 2013-2019	33
3.2.2 Ervaringen tijdens periode 2019-2021	35
3.3 Deelconclusies I: analyse relatie Rijk en provincies	37
BEVINDINGEN DEEL II: Heden en vooruitkijkend	38
4 Realisatie en bescherming van het NNN/N2000	39
4.1 Inleiding opgave en voortgang	39
4.2 Vorm van interbestuurlijke samenwerking	39
4.3 Resultaten analyse beleidsarrangement	40
4.3.1 Korte beschrijving gebiedscases	40
4.3.2 Beschrijving van het beleidsarrangement	41
4.4 Uitdagingen en kansen in interbestuurlijk samenwerken	47

5	Realisatie overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones	49
5.1	Inleiding opgave en voortgang	49
5.2	Vorm van interbestuurlijke samenwerking	50
5.3	Resultaten analyse beleidsarrangement	51
5.3.1	Korte beschrijving gebiedscases	51
5.3.2	Beschrijving van het beleidsarrangement	52
5.4	Uitdagingen en kansen	57
6	Realisatie natuurinclusieve bebouwde omgeving	60
6.1	Inleiding opgave en voortgang	60
6.2	Vorm van interbestuurlijke samenwerking	61
6.3	Resultaten analyse beleidsarrangement	61
6.3.1	Korte beschrijving gebiedscases	61
6.3.2	Beschrijving beleidsarrangement	62
6.4	Uitdagingen en kansen in de interbestuurlijke samenwerking	65
7	Deelconclusies II: analyse beleidsstrategieën	67
	DEEL III: Vooruitkijkend en reflectie	69
8	Conclusies en handelingsperspectieven	70
	Referenties	75
	Bijlagen	79
	Bijlage 1 Conceptualisering BAA raamwerk	79
	Bijlage 2 Vragenlijst LEN 3 Interbestuurlijke samenwerking	80

Samenvatting

Inleiding

Provincies en Rijk staan samen aan de lat om de drie ambities uit het Natuurpact te realiseren: het verbeteren van biodiversiteit, het verbinden van natuur en economie en het verbinden van natuur en maatschappij. Hierbij zien zij samenwerking als belangrijke conditie voor het realiseren van de ambities van het Natuurpact. Daarom is er in het kader van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact besloten expliciet aandacht te besteden aan de vraag hoe samenwerking zich onder het Natuurpact heeft ontwikkeld en hoe die er momenteel uitziet. We richten ons hierbij met name op *interbestuurlijke samenwerking*: de samenwerking tussen ministeries en provincies enerzijds en anderzijds tussen provinciale afdelingen onderling. Waar relevant gaan we ook in op samenwerking met ‘gebiedspartijen’, zoals terreinbeherende organisaties (TBO's), gemeenten en waterschappen.

Dit achtergrondrapport van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact heeft als doel om kennis te vergaren over de vormgeving van interbestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van beleid ten behoeve van de verschillende ambities van het Natuurpact en het identificeren van uitdagingen en kansen die zich daarbij voordoen. De volgende twee onderzoeksvragen zijn daarbij leidend geweest:

1. *Op welke manier hebben provincies en Rijk interbestuurlijk samengewerkt sinds het Natuurpact?*
2. *Op welke manier werken provinciale natuurafdelingen interbestuurlijk samen bij het uitvoeren van verschillende beleidsstrategieën gericht op de ambities van het Natuurpact en wat zijn daarbij uitdagingen en kansen?*

De analyse in dit rapport bestaat zodoende uit twee delen. Het eerste deel richt zich op de verticale interbestuurlijke samenwerking tussen provincies en Rijk en brengt de ontwikkeling van interbestuurlijke verhoudingen sinds de start van het actieve natuurbeleid in 1975 in kaart.

Het tweede deel van de analyse kijkt naar het huidige natuurbeleid van provincies en is gebaseerd op onderzoek naar negen casussen. We richten ons daarbij specifiek op drie verschillende beleidsstrategieën, die gericht zijn op het dichterbij brengen van de ambities van het Natuurpact:

1. Realisatie en bescherming van Natura 2000/NNN;
2. Realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones; en
3. Realisatie van een natuurinclusieve bebouwde omgeving.

Theorie

In het onderzoek beschouwen we interbestuurlijke samenwerking als een fluïde begrip. Enerzijds kunnen vormen van samenwerking ‘gestold’ zijn in oude instituties, zoals het Huis van Thorbecke. Anderzijds wordt datzelfde huis ook steeds vertimmerd en opnieuw ingericht. De overheid heeft daardoor niet één rol; we onderscheiden verschillende perspectieven op overheidssturing – gebaseerd op werk van Teisman et al. (2018) – die uitgaan van een leidende rol voor de overheid dan wel samenleving enerzijds en anderzijds resultaten dan wel kaders als uitgangspunt nemen.

Om de wijze waarop interbestuurlijke samenwerking inhoudelijk en organisatorisch vorm krijgt nader te beschrijven maakt het onderzoek bovendien gebruik van de zogenaamde beleidsarrangementen aanpak, een analytische lens die beleidsarrangementen beschrijft aan de hand van vier samenhangende dimensies: discoursen, regels, actoren en coalities, en hulpbronnen.

Bevindingen & conclusies

Deel I concludeert dat de verhoudingen tussen Rijk en provincies sinds 1975 continu opnieuw uit worden gevonden. Tot 2019 was er sprake van een trend richting meer decentralisatie. Deze trend

is doorbroken; het Rijk neemt een meer actieve en sturende rol op zich in o.a. Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Daarmee is een nieuwe zoektocht gestart naar hoe te 'werken als één overheid' tussen provincies en Rijk en is er een diffuus beeld ontstaan voor wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen.

Deel II laat zien dat de vraag hoe bottom-up gebiedsprocessen en top-down beleid met elkaar te verbinden, steeds urgenter wordt. Sterk verankerd, sectoraal beleid heeft onvoldoende antwoord op integrale vraagstukken als het creëren van overgangsgebieden en verbindingszones, een natuurinclusieve bebouwde omgeving of het adresseren van de verwevenheid tussen de kwaliteit van natuur (en daarvoor benodigd herstelbeheer) binnen beschermde gebieden en ruimtegebruik (en gerelateerde belangen) in de directe omgeving. We observeren een groeiende rol voor gebiedspartners in allerlei vormen van gebiedsprocessen in formeel beleid – veelal ontstaan bij het ontbreken van provinciale integrale beleidsvisies. Tegelijkertijd is er bij de samenwerking in gebiedsprocessen een gebrek aan een duidelijk (in beleid verankerd) toekomstperspectief of een gedeelde agenda die ad-hoc oplossingen kan doorstaan en overstijgen, waar partijen in gebiedsprocessen hun energie op kunnen richten en waaromheen duurzame structuren gebouwd kunnen worden die samenwerking aan dergelijke visies en projecten ondersteunen.

Het inzetten op een versterkte samenwerking tussen provincies en gebiedspartijen in de uitvoering van natuurbeleid is overigens niet nieuw (PBL & WUR 2017), maar krijgt met de verplichte gebiedsplannen in het kader van programma SN en het NPLG wel een nieuwe dimensie.

Op basis van deze bevindingen trekken we twee conclusies. Ten eerste is met het doorbreken van de decentralisatietrend een (nieuwe) zoektocht gestart naar hoe te 'werken als één overheid' tussen provincies en Rijk. Een les die we hieraan verbinden is dat hiertoe een gedeeld toekomstbeeld, waarin duidelijke keuzes gemaakt zijn, onontbeerlijk is. Zo'n beeld dient als navigatiepunt, zodat actoren op verschillende schaalniveaus volgens congruente regels hun hulpbronnen kunnen inzetten. Een bottom-up gerichte benadering waarbij overheden en gebiedspartners gezamenlijke besluiten nemen blijft voor alle partijen in de onderzochte casusgebieden echter een uitdaging. Werken aan een gedeeld toekomstbeeld verhoudt zich immers lastig tot een gefragmenteerde politieke realiteit en uiteenlopende deelbelangen. Het creëren van rust en duidelijkheid zijn daarom belangrijke handelingsopties.

De tweede conclusie is dat de urgentie van de vraag hoe bottom-up gebiedsprocessen en top-down beleid met elkaar te verbinden, groeit – zowel met oog op de maatschappelijke opgaven als op nieuwe beleidsprogramma's zoals het NPLG. De les die we hier meegeven is dat continu navigeren tussen top-down doelen en bottom-up gebiedsprocessen een vereiste is. Het op elkaar laten aansluiten van deze processen, gebeurt niet automatisch. Ze verschillen van elkaar in focus (integraal/sectoraal), sturing (top-down/bottom-up) en tijdpad, schaalniveau en middelen. Van provincies vergt dit bewuste omgang met verschillende rollen als gebiedspartner dan wel doelbewaker. Op die manier kan duidelijkheid geschept worden over hoeveel ruimte gebiedspartners krijgen, bijvoorbeeld door het inzetten van juridische instrumenten of juist ruimte te geven middels het *right to challenge*.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond deelonderzoek

Provincies en Rijk staan samen aan de lat om de drie ambities uit het Natuurpact te realiseren: het verbeteren van biodiversiteit, het verbinden van natuur en economie, en natuur en maatschappij (zie PBL & WUR, 2017). Uit het verleden leren wij dat provincies en Rijk, om dit te doen, hun onderlinge relatie door de tijd heen steeds opnieuw uitvinden. Bovendien zijn daar de afgelopen jaren verschillende uitdagingen bijgekomen, zoals het reduceren van stikstof en het creëren van overgangsgebieden (zie PBL & WUR, 2020). De kennis, grond, financiële en juridische hulpbronnen die nodig zijn om deze uitdagingen aan te gaan, reiken verder dan de handelingsruimte van provincie en Rijk. In het natuurbeleid leidt dit tot een 'voortgaande diversificatie van beleidsarrangementen en beleidspraktijken' (Hajer et al., 2004, p.6), waarin naast provincies en Rijk, ook gebiedspartijen als waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partijen een belangrijke plek innemen.

Provincies en Rijk zien samenwerking als belangrijke – maar niet enige – conditie voor het realiseren van de ambities van het Natuurpact. Daarom is er in het kader van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact (LEN3) besloten expliciet aandacht te besteden aan de vraag hoe samenwerking in het kader van het Natuurpact zich heeft ontwikkeld sinds de start van het actieve natuurbeleid (1975) en hoe die er momenteel uitziet. Het achtergrondrapport dat voor u ligt bevat de uitkomsten van dit onderzoek. Het is de verantwoording en onderbouwing van de lessen 9 en 10 uit het hoofdrapport van de LEN3.

In de context van het Natuurpact – een pact tussen Rijk en provincies – is in deze studie samenwerking tussen Rijk en provincies aan de ambities van het Natuurpact het uitgangspunt geweest – dus de samenwerking tussen ministeries en provincies enerzijds en anderzijds tussen provinciale afdelingen onderling. We noemen dit *interbestuurlijke samenwerking*. In het eerste deel van ons onderzoek kijken we terug naar de ontwikkelingen in interbestuurlijke samenwerking sinds de start van het actieve natuurbeleid in 1975. Die vullen we aan met ervaringen van Rijk (LNV) en provincies met interbestuurlijk werken sinds de start van het Natuurpact in 2013. Het terugkijken verschaft ons een context waarbinnen we de huidige provinciale beleidspraktijk kunnen plaatsen. Die komt aan bod in deel 2, door middel van een verkennende analyse van de huidige provinciale beleidspraktijk aan de hand van casusonderzoek. Gaandeweg bleek uit ons casusonderzoek dat de samenwerking van de provincie met gebiedspartijen een essentiële rol speelt in het begrijpen van de kansen en knelpunten rondom interbestuurlijke samenwerking in natuurbeleid. Daarom is in deel 2 er naast interbestuurlijke samenwerking, ook aandacht voor samenwerking met niet-overheden.

1.2 Aanleiding en doel

Het onderzoek over interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid is toeleverend aan het beantwoorden van de drie hoofdvragen die centraal staan in de LEN3 (PBL & WUR, 2023):

1. *Wat is de bijdrage van de beleidsstrategieën van de provincies en het Rijk aan de drie hoofdambities uit het natuurbeleid¹ en hoe is deze bijdrage te verklaren?*
2. *Hoe is interbestuurlijke samenwerking vormgegeven bij deze beleidsstrategieën en wat zijn daarbij uitdagingen en kansen?*
3. *Welke handelingsperspectieven zijn er waarmee het natuurbeleid van het Rijk en de provincies versterkt kan worden?*

Het onderzoek in dit rapport richt zich met name op de tweede centrale onderzoeksvraag en levert bouwstenen voor de derde. De opzet en de doelstelling van het onderzoek bouwt voort op resultaten van de lerende evaluatie van het Natuurpact 2 (LEN2; PBL & WUR, 2020).

De provincies hebben zich in de afgelopen jaren ingespannen de drie ambities van het Natuurpact – het verbeteren van biodiversiteit, het versterken van de relatie natuur en economie en vergroten maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – dichterbij te halen. Alhoewel vooruitgang wordt geboekt blijkt uit de LEN2 en de jaarlijkse Voortgangsrapportages Natuur (VRN) dat de (natuur)doelen nog niet gehaald worden (PBL & WUR, 2020). Belangrijk knelpunt dat de provincies bij het implementeren van de afspraken uit het Natuurpact ervaren, is de sectorale organisatie van zowel Rijk als provincies, die de aanpak van integrale opgaven in de weg staat. Een ander knelpunt was het moeizaam opschalen en delen van lessen, waardoor het leervermogen m.b.t. de aanpak van integrale opgaven beperkt blijft (PBL & WUR, 2020; Kunseler et al., 2020). Het adresseren van deze knelpunten is met oog op integrale ambities in o.a. het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Agenda Natuurinclusief des te urgenter geworden.

In de LEN2 werd geconstateerd dat ‘interbestuurlijke samenwerking’ door provincies en Rijk gezien wordt als systeemoplossing voor deze knelpunten (PBL & WUR, 2020, p.37). Immers kunnen door samen te werken sectoren worden overbrugd en lessen worden uitgewisseld. Het is daarom van belang dat duidelijk is hoe wordt samengewerkt en welke knelpunten en kansen provincies, Rijk en andere betrokkenen daarbij ervaren.

Interbestuurlijke samenwerking was echter geen centraal onderdeel van de LEN2 analyse. Dat betekent dat er nog te weinig zicht is op wat interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid behelst, belemmert en bevordert. Het doel van dit onderzoek is zodoende om kennis te vergaren over de vormgeving van interbestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van beleid ten behoeve van de verschillende ambities van het Natuurpact en het identificeren van uitdagingen en kansen die zich daarbij voordoen. Een evaluatie van de bijdrage van interbestuurlijke samenwerking aan de effectiviteit van het beleid valt buiten de scope van dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen

Op basis van bovengenoemde kennislacune, de brief ‘verzoek opstellen plan van aanpak Lerende evaluatie Natuurpact’ (29 september 2021), de workshop vraagarticulatie (2-11-2021) en een verkennende interviewronde met provincies en LNV zijn de onderzoeksvragen rondom interbestuurlijke samenwerking vertaald naar de volgende hoofd- en deelvragen:

¹ Zie figuur 1.1

Verleden & Terugkijkend

Op welke manier hebben provincies en Rijk interbestuurlijk samengewerkt sinds het Natuurpact?

- a) *Op welke manier hebben de bestuurlijke verhoudingen tussen provincies en Rijk zich ontwikkeld binnen het natuurbeleid in de periode 1975-2022?*
- b) *Op welke manier hebben betrokkenen van de provincies en het ministerie van LNV de interbestuurlijke samenwerking ervaren sinds het Natuurpact in 2013?*

Dit onderzoeksdeel richt zich op de verticale interbestuurlijke samenwerking tussen provincies en Rijk. De eerste deelvraag richt zich op de ontwikkeling van interbestuurlijke verhoudingen sinds de start van het actieve natuurbeleid (natuurbescherming) in 1975. De analyse neemt eerder Wot-onderzoek over de institutionele ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid in de periode 1975-2018 als uitgangspunt (Kuindersma et al., 2020a & 2021). In dit rapport vullen we deze historische analyse aan tot begin juli 2023 (inhoudelijke afronding van het rapport), dus inclusief de periode van de stikstofcrisis en de beleidsontwikkelingen die daarop volgden. We beperken ons bij die beleidsontwikkelingen tot de programma's die als doel hebben de natuurkwaliteit te verbeteren. Zo kijken we wel naar Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en Nationaal Programma Landelijk Gebied. De veenweidestrategie valt er echter buiten, omdat deze strategie als hoofddoel CO₂-reductie heeft; biodiversiteit is hier eerder een nevendoeel. De historische analyse over langere periode (ca. vijftig jaar), stelt ons in staat om patronen bloot te leggen in de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Dit biedt handvatten om de ervaringen van beleidsbetrokkenen – de tweede deelvraag – in context te kunnen plaatsen.

De tweede deelvraag wordt beantwoord op basis van interviews met beleidsbetrokkenen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Natuurpact. Zij geven hun kijk op de ontwikkelingen sindsdien tot eind 2022. Met het beantwoorden van de 'hoofdvraag' van dit onderdeel schetsen we de context waarin de analyse in deel 2 is ingebed.

Heden & Vooruitkijkend

In deel twee van dit rapport onderzoek kijken we naar het huidige natuurbeleid van provincies. We hebben daartoe op basis van het Natuurpact een drietal beleidsstrategieën geselecteerd (zie verder 1.4):

- Het realiseren en beschermen van het NNN/Natura 2000;
- Het realiseren van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones;
- Het realiseren van een natuurinclusieve bebouwde omgeving.

De onderzoeksvragen van dit deel luiden als volgt:

Op welke manier werken provinciale natuurafdelingen interbestuurlijk samen bij het uitvoeren van verschillende beleidsstrategieën gericht op de ambities van het Natuurpact en wat zijn daarbij uitdagingen en kansen?

- a) *Op welke manier werken provinciale natuurafdelingen samen bij het uitvoeren van beleidsstrategieën gericht op het realiseren van de ambities van het Natuurpact?*
- b) *Welke kansen en uitdagingen ervaren zij in de interbestuurlijke samenwerking met andere beleidsdomeinen en bestuurslagen?*
- c) *Welke kansen en uitdagingen ervaren zij in de samenwerking met maatschappelijke partijen?*
- d) *Op welke manier kan er in de beleidspraktijk worden omgegaan met de geïdentificeerde kansen en uitdagingen?*

In dit onderzoeksdeel is er aandacht voor interbestuurlijke samenwerking op drie niveaus. Ten eerste verticale samenwerking tussen provincies en Rijk. Ten tweede horizontale samenwerking tussen provinciale natuurafdelingen en andere beleidsdomeinen. En ten derde tussen provincie en maatschappelijke partijen, waterschap en gemeenten in gebiedsprocessen. De focus van onderzoeksvraag a ligt op de samenwerking tussen bestuurslagen en -domeinen. De samenwerking met niet-overheden komt hier aan de orde als er sprake is van netwerken van belanghebbende actoren uit de samenleving die complementair zijn aan formeel overheidsbeleid.

1.4 Methode

1.4.1 Vormgeving onderzoek

Conform de PBL lerende evaluatiemethodiek (zie o.a. Verwoerd et al., 2023) is dit onderzoek totstandgekomen middels een iteratief proces dat bestond uit verschillende fases: (1) consultaties met de doelgroep van de lerende evaluatie, (2) verkennende interviews met beleidsbetrokkenen, (3) casusonderzoek en (4) review van onderzoeksresultaten. De onderzoeksbenadering is kwalitatief, gezien het beschouwende (onderzoeksvraag 1) en verkennende (onderzoeksvraag 2) karakter van het onderzoek.

Fase 1: Ophalen kennisbehoefte doelgroep

Op 2 november 2021 is er door PBL en WUR een workshop georganiseerd voor vertegenwoordigers van provincies, LNV en maatschappelijke partijen over hun wensen voor de LEN3.

Rondom het onderwerp interbestuurlijke samenwerking zijn toen kennisbehoeften opgehaald omtrent het thema interbestuurlijke samenwerking. Grofweg kunnen de kennisvragen worden onderverdeeld in drie categorieën: (1) vragen over de interbestuurlijke verhoudingen en samenwerking tussen provincies en Rijk; (2) vragen over samenwerking tussen natuurafdelingen en andere domeinen/overheidspartijen in het kader van de verbreding van het natuurbeleid en (3) de samenwerking tussen de overheid en andere actoren. Deze vragen tezamen geven een beeld van hoe interbestuurlijke samenwerking in de context van het Natuurpact georganiseerd is.

Fase 2: Interviewronde met ambtenaren provincies en ministerie van LNV

Bij de provincies hebben we gesproken met strategische beleidsambtenaren natuur/landelijk gebied. Doel van deze interviewronde was tweeledig: allereerst om ervaringen op te halen m.b.t. interbestuurlijke verhoudingen en samenwerking in het verleden (hoofdvraag 1) en daarnaast om een eerste inventarisatie van uitdagingen en kansen m.b.t. interbestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van verschillende beleidsstrategieën op te halen (hoofdvraag 2). In totaal zijn dertien interviews afgenomen met zeventien respondenten van alle twaalf provincies. Daarnaast zijn er twee interviews gehouden met vijf ambtenaren van LNV. Alle respondenten werkten veelal op strategisch niveau aan beleid, bijv. als afdelingshoofd. Van de interviews zijn verslagen opgesteld die ter controle zijn opgestuurd naar de respondenten. De interviews waren semi-gestructureerd. In de periode november 2021-januari 2022 vonden de interviews met de provincies plaats; de interviews met respondenten van het ministerie van LNV in het najaar van 2022.

Fase 3: Casusonderzoek

Om de tweede hoofdvraag te beantwoorden, is casusonderzoek uitgevoerd (zie toelichting in 1.4.2). Hiertoe is zowel documentanalyse uitgevoerd (m.n. provinciale beleidsdocumenten) als (groeps)interviews gehouden (33 interviews met 54 respondenten voor de beleidsstrategieën NNN/N2000 en overgangsgebieds). In het geval van de Beleidsstrategie Realisatie Natuurinclusieve bebouwde

omgeving zijn er focusgroepen georganiseerd voor elke casus (drie focusgroepen in totaal met 23 deelnemers). Deze focusgroepen zijn georganiseerd rondom een provinciale casus die illustrerend was voor specifieke beleidsdoelen binnen de strategie Natuurinclusieve bebouwde omgeving. Met verschillende belanghebbenden zijn toen ervaringen, verwachtingen kansen en knelpunten rondom het specifieke provinciale beleid besproken. De (groeps)interviews en focusgroepen vonden plaats in de periode augustus 2022-januari 2023.

De inzichten vanuit de documentanalyses, interviews dan wel focusgroepen zijn uiteindelijk samengebracht in een casusbeschrijving. Zo is voor de analyse van elke beleidsstrategie een drietal casusbeschrijvingen gebruikt.

Voor dit deel is er nauw samengewerkt met de deelprojecten over beleidssamenhang NNN/Natura 2000 (beleidsstrategie NNN/Natura 2000), Overgangsgebieden en het creëren van verbindingen, en Natuur & Economie (beleidsstrategie natuurinclusief bouwen). Dat houdt in dat het casuonderzoek gezamenlijk is uitgevoerd: er is één theoretisch raamwerk gehanteerd en vragenlijsten voor de interviews zijn gedeeld. Er is voor elke casus (waarvoor zo'n 4-8 interviews per casus gehouden zijn) steeds één casusbeschrijving gemaakt.

In de context van de grote dynamiek in het natuurbeleid, delen de drie hier onderzochte beleidsstrategieën een gebrek aan concrete doelen, uitvoer in samenhang met ander beleid en een zoekend karakter voor wat betreft interbestuurlijke verhoudingen. Hierdoor bleek een analyse van doelbereik en effectiviteit van beleid niet haalbaar. In plaats daarvan rezen vragen over hoe beleid en interbestuurlijke samenwerking zich ontwikkelde in deze context. De beleidsarrangementen aanpak bleek daarvoor voor alle drie de beleidsstrategieën een passend kader te bieden. Bovendien was het op deze wijze mogelijk om meer data te verzamelen voor elk afzonderlijk deelonderzoek.

Fase 4: Interne en externe review onderzoeksresultaten

In mei 2023 hebben drie PBL-experts op het gebied van natuurbeleid, ruimtelijke ordening en gebiedsprocessen het rapport becommentarieerd. De commentaren die deze interne review heeft opgeleverd, zijn verwerkt door de auteurs. De verantwoording van de verwerking is bijgehouden in een apart document, dat is gedeeld met de reviewers.

Daarnaast vond op 16 mei 2023 een workshop plaats in het kader van het hoofdrapport van de LEN3. De workshop had als doel de bredere geldigheid van de conclusies te onderzoeken en ook voor provincies en andere stakeholders om van elkaars ervaringen te delen. De plenaire start stond in het teken van het delen van de lessen van het hoofdrapport met externen. Van deze lessen zijn lessen 9 en 10 gebaseerd op de conclusies van dit rapport. Daarmee was dat deel van de workshop ook een (indirecte) toets van dit onderzoek. Tijdens de workshop hebben wij een deelsessie gewijd aan dit achtergrondrapport. Tijdens deze sessie zijn handelingsopties opgehaald met betrekking tot interbestuurlijke samenwerking. Aan de deelsessie namen vier personen deel, afkomstig van provincies, een gemeente en een onderzoeksinstelling.

1.4.2 Beleidsstrategie- en casusselectie

De verschillende beleidsstrategieën gericht op het behalen van de ambities van het Natuurpact vormen het uitgangspunt voor deze verkennende analyse. Een beleidsstrategie bestaat uit een combinatie van een beleidsdoel met bijbehorende instrumenten en organisatievorm (PBL & WUR, 2023) en wordt ingezet ten uitvoer van beleidsambities. Voor het hoofdrapport van de LEN3 is er een viertal beleidsstrategieën geselecteerd in samenspraak met provincies, LNV en verschillende maatschappelijke partijen. Deze beleidsstrategieën vertegenwoordigen zowel (enkele van) de drie ambities van het Natuurpact, als verschillende ruimtelijke condities waarin beleidsstrategieën neerslaan (figuur 1.1). Zodoende wordt met elke beleidsstrategie een andere natuuropgave geadresseerd.

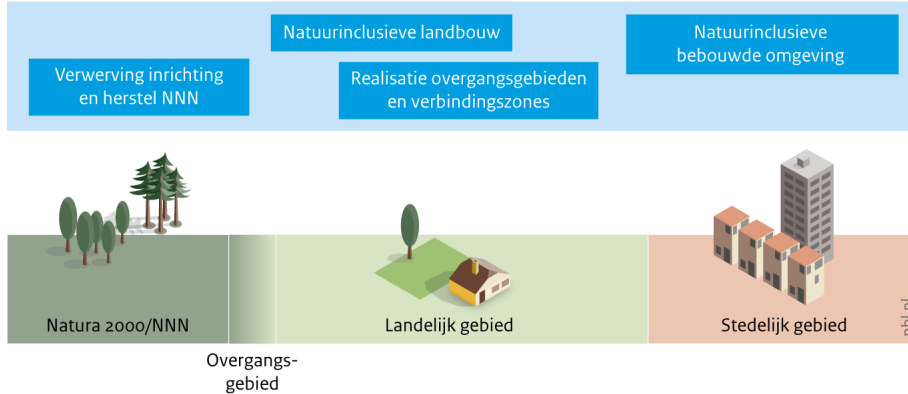
Figuur 1.1

Onderzochte beleidsstrategieën van provincies

Ambities



Beleidsstrategieën



Bron: PBL

In dit rapport zijn vervolgens drie beleidsstrategieën geselecteerd, op een manier dat zoveel mogelijk variatie in zowel ambitie als ruimtelijke condities gewaarborgd wordt:

- Beleidsstrategie: Realisatie en bescherming NNN/N2000
- Beleidsstrategie: Realisatie overgangsgedebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingsszones
- Beleidsstrategie: Natuurinclusieve bebouwde omgeving

De beleidsstrategie Realisatie natuurinclusieve landbouw is niet meegenomen in dit rapport, omdat de strategie nog erg in ontwikkeling was. Daarom werd aan de start van dit project gekozen voor een andere aanpak dan van de andere drie strategieën. Dit bemoeilijkt onderlinge vergelijking in dit onderzoek.

Afhankelijk van de beleidsstrategie komen er andere overheden in beeld bij de samenwerking met provincies. Bij de eerste strategie (NNN/N2000) werken provincies samen met Rijk, waterschappen, gemeenten, terreinbeherende organisaties en (in mindere mate) agrariërs (via ANLb). Via gebiedsprocessen komt hier een groeiende groep belanghebbenden bij. Bij de tweede strategie (overgangsgedebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingsszones) ligt de focus op provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten in samenwerking met burgerorganisaties en agrariërs. De derde strategie richt zich op de samenwerking van provincie, gemeenten en (bouw)bedrijven.

Op provinciaal niveau is gekeken naar de vormgeving en uitvoering van de bredere beleidsstrategie en de interbestuurlijke samenwerking. Vervolgens is per beleidsstrategie een drietal gebiedscases geselecteerd. In het geval van Natuurinclusieve bebouwde omgeving en Overgangsgedebieds waren dit bijv. een lokaal project of gebiedsproces waar de strategie wordt toegepast. In het geval van het NNN/N2000 waren dit natuurgebieden verspreid over hoog en laag Nederland, waar verschillende drukfactoren een rol spelen (figuur 1.2). Bij de selectie van casussen is rekening gehouden met lopend onderzoek in de WoT (Salverda & Pleijte, 2022; Kuindersma et al., 2022; Kuindersma et al., 2023).

De uitgebreide casusbeschrijvingen zijn te vinden in (de bijlage van) de betreffende achtergrondrapporten van de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact².

Figuur 1.2

Overzicht (hoofd)beleidsstrategieën die provincies hanteren om ambities Natuurpact te realiseren

Casussen Lerende Evaluatie Natuurpact 3



Bron: PBL

² Realisatie overgangsgebieden en verbindingzones: Pleijte, M. et al. (2023). Provinciaal beleid buiten het Natuurnetwerk voor biodiversiteit.

Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting – gebouwde omgeving: Van Aar et al., (2023) Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie.

Realisatie en bescherming NNN/N2000: bundel Casusbeschrijvingen beleidsstrategie realisatie en bescherming Natura 2000 en NNN-gebieden (2023). Beschikbaar op aanvraag.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op het concept interbestuurlijke samenwerking (2.1). We presenteren vier perspectieven om naar interbestuurlijke samenwerking te kijken op basis van een raamwerk van de NSOB (2.2; Teisman et al., 2018). De Beleidsarrangementen Aanpak gebruiken we daarnaast als manier om te analyseren hoe natuurbeleid georganiseerd is, en daarmee te bepalen welke perspectieven in de casussen naar voren komen (2.3).

In hoofdstuk drie kijken we terug op de ontwikkeling van het natuurbeleid (3.1) en de ervaringen van beleidsbetrokkenen met interbestuurlijk samenwerken in het Natuurpact (3.2). In 3.3 reflecteren we op de interbestuurlijke context waartoe de ontwikkelingen hebben geleid en waarbinnen de beleidsstrategieën binnen het huidige Natuurpact worden uitgevoerd. We beantwoorden hier de eerste onderzoeksvraag.

In deel II van het rapport staat in het teken van het casusonderzoek. In hoofdstuk 4 t/m 6 staat steeds één beleidsstrategie centraal, die we elk onderzoeken aan de hand van drie casussen (dus negen casussen in totaal). Elk hoofdstuk start met een beschouwing van de vorm van interbestuurlijke samenwerking. In de tweede paragraaf wordt die beschouwing uitgewerkt met behulp van de Beleidsarrangementen Aanpak. We eindigen elk hoofdstuk met een verkenning van kansen en uitdagingen die komen kijken bij het organiseren (en combineren) van gevonden sturingsstijl(en). In hoofdstuk 7 ten slotte beantwoorden we aan de hand van de analyse van de drie beleidsstrategieën onderzoeksvraag 2.

In het derde en afsluitende deel nemen we de bevindingen van deel I en II samen en komen we tot een tweetal lessen voor de toekomst. Per les formuleren we een aantal handelingsopties voor provincies ten aanzien van interbestuurlijk samenwerken in (toekomstig) natuurbeleid.

2 Theoretische achtergrond

2.1 Een introductie in interbestuurlijke samenwerking

Het begrip ‘interbestuurlijke samenwerking’ is fluïde. Er is veel over geschreven, waarbij verschillende benamingen gebruikt worden, zoals ‘*multi-level-governance*’, ‘meerlaags werken’ en ‘werken als één overheid’.

In deze paragraaf baseren wij onze interpretatie van interbestuurlijk werken op internationale wetenschappelijke literatuur over *multi-level governance*. De term multi-level governance (MLG) is oorspronkelijk gemunt om de groeiende samenwerking tussen Europese instellingen en decentrale overheden te beschrijven (Marks, 1992; Piattoni, 2009). Multi-level governance biedt daarmee een perspectief dat verder gaat dan het beeld van de nationale overheid als centrale politieke actor. Marks liet zien dat andere (decentrale) overheidslagen de mogelijkheid hebben om strategisch samen te werken met internationale bestuurslagen (bijv. De Europese Commissie) en zo de nationale overheid te omzeilen. Hiermee werd aangetoond dat decentrale overheden geen passieve uitvoerders van nationaal beleid zijn, maar spelers die proactief een eigen agenda najagen. Het concept vond veel weerklank in zowel de wetenschappelijke als de (Europese en Nederlandse) beleidswereld, waarin de focus traditioneel vooral lag op de nationale overheid als belangrijkste machtscentrum. In de wetenschappelijke en beleidsdiscussies die volgden op de introductie van het concept MLG werd onderscheid gemaakt tussen twee ideaaltypische manieren waarop de interactie tussen overheidslagen begrepen kan worden (Hooghe & Marks, 2003).

De eerste manier, MLG type I, gaat ervan uit dat voor elke overheidstaak een optimaal bestuurlijk niveau bestaat. Taken worden voor elk overheidsniveau vastgelegd. Het adagium ‘je gaat erover of niet’ is hier het uitgangspunt. Zodoende draait de organisatie in dit type MLG om hiërarchie en (formele) regels, waarbij de inhoud de vorm volgt. Bovendien kent de organisatie een sterke territoriale verankering. Met de vorm (of organisatie) als startpunt, kunnen individuele overheden als gemeenten, provincies of de Rijksoverheid strategische samenwerkingen aangaan met andere (buitenlandse) overheden dan wel maatschappelijke organisaties. Omdat deze benadering zich sterk richt op het perspectief vanuit de overheid, verwijzen critici hier in de internationale literatuur ook wel eens naar dit type onder de naam *multi-level government* (Börzel, 2020).

MLG type II gaat uit van een minder sterke begrenzing van taken en (overheids)schalen. Opgaven, zoals de energietransitie, de woningmarkt of verlies van biodiversiteit spelen op verschillende schaalniveaus *tegelijk*. Acties van verschillende actoren – overheid én niet-overheid – op verschillende schaalniveaus en actief in verschillende sectoren, interacteren met en beïnvloeden elkaar. Hieruit volgt dat sturing volgens dit type voorbij gaat aan de (Rijks)overheid als centrale actor. Het ideale schaalniveau bestaat niet en territoriale verankering is daardoor vluchtiger dan bij type I het geval is. Bovendien bestaat in dit type geen blauwdruk voor organisatievorm of verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Met andere woorden volgt vorm de inhoud. Actoren werken niet meer vanuit een vooraf belegd raster van taken en verantwoordelijkheden. Iedereen brengt iets in die iets kan en wil toevoegen voor de betreffende maatschappelijke opgave op basis van hun maatschappelijke functie. Om de nadruk te leggen op het niet-hiërarchische karakter van dit type, wordt er ook wel

naar gerefereerd als multi-centred governance. ‘Peetouders’ van MLG Hooghe & Marks (2003) vatten de verschillen tussen de twee typen als volgt samen:

Tabel 2.1
Types Multi-level governance

Type I	Type II
Organisaties met generieke takenpakketten	Arrangementen met specifieke taak
Niet-overlappende lidmaatschappen	Overlappende lidmaatschappen
Jurisdicties op een beperkt aantal niveaus	Onbeperkt aantal niveaus van jurisdicties
Systeem-brede architectuur	Flexibel ontwerp

Bron: Hooghe & Marks, 2003, p. 236. Vertaling van de auteurs.

Bij deze indeling helpt het een vertaling te maken naar de Nederlandse praktijk. We zien het Huis van Thorbecke, zoals door Thorbecke zelf ooit bedacht, als een voorbeeld van Type I. Wanneer we de punten uit de bovenstaande tabel doorlopen, zien we namelijk dat er een beperkt aantal schaalniveaus bestaat en dat de drie bestuurslagen – gemeenten, provincies en het rijk³ – allen verschillende takenpakketten hebben: van onderwijs tot milieu en van ruimtelijke ordening tot landbouw. Zowel in de zin van territorium als in taken, is er geen overlap. Taken zijn helder belegd: *je gaat erover of niet*. Territoriale grenzen zijn hard. Gemeenten kunnen niet overlappen en passen netjes binnen de grenzen van een provincie (waarvoor hetzelfde geldt binnen het Rijk). Tot slot is er sprake van een architectuur die voor het gehele systeem hetzelfde is. Gemeenten en provincies hebben dezelfde territoriaal-administratieve status. Er is met andere woorden sprake van sterk geïnstitutionaliseerde instellingen, regels en gedragspatronen. Dit laatste punt is van belang om te begrijpen waarom het Huis van Thorbecke, ondanks vele verbouwingen, zo stevig staat. Zoals Hooghe & Marks het verwoorden: een dergelijk geïnstitutionaliseerde constructie wordt niet over één nacht ijs gebouwd (2003, p.237).

Wanneer we Type II vertalen naar de Nederlandse praktijk, zien we dat de functie van de verdiepingen, kamers en indeling van het Huis van Thorbecke constant opnieuw wordt geïnterpreteerd vanuit de voorliggende opgave: *“vraagstukken worden aangepakt vanuit de verdiepingen van het huis, waarbij de verdiepingen niet de begrenzing maar de uitvalbasis voor de aanpak vormen, daarbij is het ook mogelijk aanbouw, bijbouw of tijdelijke bewoning toe te staan als dat voor dat vraagstuk nodig is”* (Teisman et al., 2018, p.4). Omdat het uitgangspunt niet de structuur (organisatie), maar de opgave is, verbreedt de analyse zich naar actoren buiten het Huis van Thorbecke (multi-actor). In het geval van complexe opgaven, kunnen daarnaast grenzen tussen (overheids)sectoren vervagen (multi-sector of integraal werken). De territoriale verankering van de samenwerkingsarrangementen die ontstaan, kunnen ten slotte afwijken van de indeling van het Huis van Thorbecke. Een voorbeeld hiervan zijn verschillende vormen van regionale samenwerkingsverbanden, die Nederland door de tijd heen heeft gekend (Klok et al., 2018; Teisman & Klijn, 2002). De in Nederlandse beleidsstukken veelvuldig gehanteerde begrippen ‘opgavegericht werken’ en ‘gebiedsgericht werken’ passen hierbij. Ook het begrip ‘werken als één overheid’ past in sommige gevallen onder Type II, wanneer het gaat om een opgave waarvoor (nog) geen sterk geïnstitutionaliseerd beleid bestaat. Denk hierbij aan de (regionale) energietransitie.

³ Deze indeling vloeit voort uit artikel 123 van de Grondwet. Waterschappen voeren specifieke taken uit bij het waterbeheer behoren tot de bestuurlijke organisatie, maar vormen geen aparte bestuurslaag. Europa wordt soms ook als aparte (vierde) bestuurslaag aangeduid.

Wanneer beleid wel geïnstitutionaliseerd is, zoals het Nederlandse waterbeleid, neemt werken als één overheid eerder een vorm aan van een Type I arrangement.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, zijn kosten om het Huis van Thorbecke te verbouwen, laat staan slopen of nieuwbouw, hoog. MLG Type II is dan ook vaak ingebed in Type I. Daarnaast kan er sprake zijn van gevestigde belangen, die (radicale) verandering bemoeilijken (Turnhout et al., 2020). In de praktijk zien we dat er veel geëxperimenteerd wordt met grote en kleine aanpassingen aan het Huis van Thorbecke – dus alternatieve (en minder geïnstitutionaliseerde) werkvormen volgens Type II naast meer geïnstitutionaliseerde vormen van interbestuurlijke samenwerking volgens Type I. Dit zien we ook terug in het natuurbeleid: de behoefte om in natuurbeleid meer samen te werken tussen bestuurslagen, tussen verschillende sectoren en tussen verschillende actoren, leidde niet tot volledige ombouw van bestaande taakverdelingen en verantwoordelijkheden en de afbraak van instituten als ministeries, provincies of gemeenten. Het leidt tot een constante stroom aan verbouwingen, nieuwe inrichtingen en uitbouw van het Huis. Deze aanpassingen zijn tijdelijke stabiliseringen in een context van constante dynamiek (Arts et al., 2006).

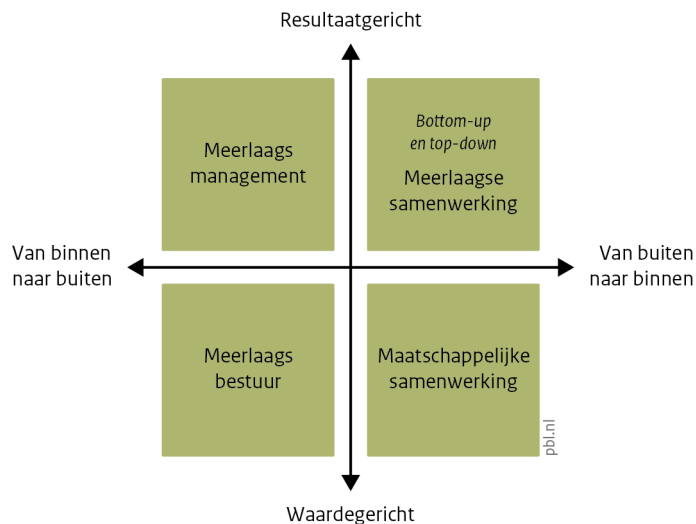
2.2 Vier varianten in interbestuurlijke samenwerking

De twee Typen MLG, zoals beschreven in 2.1, bieden handvatten om ontwikkelingen in de vorm van interbestuurlijke samenwerking te duiden. Het zijn echter nog erg algemene typeringen. Om meer kleur te kunnen geven aan hoe interbestuurlijke samenwerking er in de praktijk uit kan zien, werken we de twee typen verder uit met behulp van het raamwerk van Teisman et al. (2018)⁴. Het raamwerk suggereert vier perspectieven op overheidssturing op basis van twee variabelen. Ten eerste de verhouding tussen de nadruk op concrete resultaten (de bovenste helft van het model) en het behartigen van bepaalde waarden (onderste helft). En ten tweede een overheid die de samenleving stuurt (sturing ‘van binnen naar buiten’, links) dan wel een meer interactieve, ‘multi-actor’ sturingsvorm (‘van buiten naar binnen’, rechts; figuur 2.1). Hieronder omschrijven wij de vier kwadranten die zo ontstaan, kort.

⁴ Dit raamwerk is een verdere uitwerking van het NSOB-kwadrantenmodel over vier perspectieven op de rol van de overheid (NSOB, 2013; Van der Steen et al., 2015).

Figuur 2.1
 Perspectieven op meerlaagswerken

Meerlaagse sturing



Bron: NSOB, 2018

Bron: gebaseerd op Teisman et al., 2018.

- Bij *meerlaags bestuur* is de essentie van het organiseren tussen bestuurslagen dat het formeel-juridisch ‘goed geregeld moet zijn’. Het past bij het Type I adagium ‘je gaat erover of niet’, dat lange tijd het interbestuurlijk verkeer heeft bepaald en in veel gevallen nog steeds de basis vormt voor interbestuurlijke samenwerking. Het cement van de samenwerking is de formeel-juridische toedeling van verantwoordelijkheid: bestuurlijke verhoudingen in staatsrechtelijke zin. Interbestuurlijke samenwerking gaat in deze vorm over het scheiden en beleggen van taken en doelen tussen bestuurslagen en daartussen afstemmen. Elke overheidslaag gaat over een deel van het geheel en komen vanuit aparte delen tot collectieve inzet. Een voorbeeld is wanneer de Rijksoverheid doelen stelt, maar de uitvoer delegeert aan provincies.
- *Meerlaags management* is een vorm van samenwerking gericht op het efficiënt en effectief realiseren van in een contract opgenomen prestatie. Ook deze samenwerking past bij Type I MLG. Het cement van de samenwerking is de contractrelatie tussen overheden of tussen een overheid met een derde partij, wanneer een overheid een taak uitbesteedt. Het afsluiten van contracten suggereert dat de wederpartij zich van de deelname kan onthouden, maar vaak hebben interbestuurlijke verhoudingen die vanuit dit principe zijn ingericht een minder vrijwillig karakter en zijn zij gebaseerd op bestuursrechtelijke verplichtingen/taken. Voorbeelden zijn ‘opgelegde overeenkomsten’ waarbij de Rijksoverheid middelen beschikbaar stelt voor andere overheden of uitvoeringsorganisaties als terreinbeherende organisaties, die dan ‘in ruil’ moeten laten zien dat ze afgesproken taken en prestaties volgens de vaak (opgelegde) indicatoren hebben gerealiseerd. De opgenomen indicatoren in een overeenkomst worden gebruikt om de vraag ‘is er geleverd?’ te beantwoorden.

- De *Meerlaagse samenwerking* is een vorm van samenwerking waarbij er een gelijkwaardige samenwerking is tussen de partijen. Actoren werken vrijwillig mee – ze kunnen zich aan de samenwerking onttrekken – en kunnen ervoor kiezen om geheel of gedeeltelijk, veel of weinig, snel of langzaam, volledig of geleidelijk, mee te doen. Partijen zijn geen ‘ontvangers’ van een samenwerking; als ze meedoen, kiezen daar zelf voor. Actoren werken niet meer vanuit een vooraf benoemd raster van taken en verantwoordelijkheden die belegd zijn, maar brengt iedereen iets in die iets kan en wil toevoegen voor de betreffende maatschappelijke opgave. Het cement van de samenwerking is de gedeelde agenda – bijvoorbeeld in de vorm van een convenant of akkoord, zoals het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Het initiatief voor de samenwerking kan variëren, soms neemt de rijksoverheid initiatief (top-down), soms verzoeken decentrale overheden of maatschappelijke partijen of een ministerie of provincie wil aansluiten (bottom-up).
- Bij de *Maatschappelijke samenwerking* reageert de overheid op maatschappelijke zelforganisatie. Het cement van de samenwerking is de maatschappelijke beweging die al gaande is, ofwel “leidend is wat er gebeurt” (Teisman et al., 2018, p. 52). Een overheid kan aansluiten op deze beweging als het aansluit bij haar eigen publieke doelen en/of verantwoordelijkheden. Overheden en actoren werken (vrijwillig) mee en verkennen hoe en in welke mate zij een bijdrage kunnen leveren voor de betreffende maatschappelijke opgave op basis van hun functie en/of verantwoordelijkheden. Overheden en andere actoren kunnen vanuit hun eigen rol, positie en mogelijkheden de beweging ondersteunen, bijv. door het bieden van financiële middelen of toegang tot hun netwerk. Een voorbeeld is het Rotterdamse Essenburgpark, dat op initiatief van buurtbewoners is gecreëerd, en aangekocht voor dit doel door de gemeente (Essenburgpark, 2023).

De typologie van interbestuurlijke samenwerking (Teisman et al., 2018) is nuttig om varianten in samenwerking te duiden. Uit de bovenstaande uiteenzetting volgt dat verschillende kwadranten naast elkaar kunnen bestaan binnen één beleidsveld of in elkaar kunnen overlopen. In 2.1 zagen we dat er sprake is van continue dynamiek in de vorm die interbestuurlijke samenwerking aanneemt. Om te kunnen bepalen in hoeverre er sprake is van welke vorm van samenwerking en hoe die tot stand komt, maken we gebruik van de Beleidsarrangementen Aanpak (BAA; zie o.a. Van Tatenhove et al., 2000).

2.3 De Beleidsarrangementen aanpak

Een beleidsarrangement wordt gezien als “de wijze waarop een beleidsveld op een gegeven moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen” (van Tatenhove et al., 2000: p. 54). Een beleidsarrangement is dus een tijdelijke stolling (institutionalisering) van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsterrein, in ons geval het terrein van de verschillende natuuropgaven (Arts & Leroy, 2006). Beleidsarrangementen kunnen worden beschreven aan de hand van vier samenhangende dimensies: discoursen, regels, actoren en coalities en hulpbronnen.

- De dimensie ‘discours’ heeft betrekking op het geheel van narratieven over problemen, doelen en oplossingsrichtingen. Tezamen geven ze betekenis aan een bepaald fenomeen (Wiering & Arts, 2006), zoals mens-natuur relaties of de rol(len) van de overheid in de samenleving. Discoursen worden naast gesproken tekst ook uitgedrukt in geschreven teksten, zoals bijvoorbeeld in beleidsdocumenten.

- De dimensie ‘actoren en coalities’ heeft betrekking op het geheel aan actoren en hun rollen. Actoren zijn partijen die het beleid uitvoeren of vormgeven. In dit onderzoek zijn dat in eerste instantie provincies en het Rijk. Zoals beschreven in hoofdstuk 1, worden hier lokale overheden en gebiedsactoren aan toe gevoegd, wanneer sprake is van netwerken van belanghebbende actoren uit de samenleving die complementair zijn aan formeel overheidsbeleid. Actoren kunnen – op basis van gezamenlijke belangen en overtuigingen – coalities vormen. Elk beleidsarrangement bestaat uit een aantal coalities die congruente opvattingen hebben en samen optrekken om gemeenschappelijke doelen te realiseren. Hoewel actoren ook gebonden zijn aan structuren, hebben ze nadrukkelijk dus wel de *agency* om zich te organiseren buiten bestaande organisatievormen om.
- De dimensie ‘regels’ omvat zowel formele regels als informele praktijken (Lowndes & Roberts, 2013; Nabielek et al., 2022). Bij formele regels gaat het om regels die officieel vastgelegd zijn, zoals wet- en regelgeving, maar ook procedures omtrent besluitvorming. Bij formele regels gaat het ook om de juridische toedeling van verantwoordelijkheid. Informele praktijken hebben betrekking op (ongeschreven) gedragsregels of routines. Bij ‘regels’ kijken we naar de interactie tussen actoren en hun bredere institutionele omgeving, de algemene regels die actoren als ‘sturend’ ervaren bij de vormgeving en uitvoering van natuurbeleid. Conform het doel van de analyse (het signaleren van uitdagingen en kansen) staat centraal hoe actoren deze regels *ervaren*: als barriere (vooral hinderend) of als prikkel (vooral faciliterend).
- Tot slot gaat de dimensie ‘hulpbronnen’ over de middelen die partijen tot hun beschikking hebben (Boezeman et al., 2019). De verdeling van hulpbronnen als geld, kennis of vaardigheden over actoren en de mogelijkheden van deze actoren om die hulpbronnen te mobiliseren en in te zetten bepalen onderlinge machtsverhoudingen in het beleidsarrangement.

Aan de Beleidsarrangementen Aanpak ligt een aantal vooronderstellingen ten grondslag, dat deze benadering geschikt maakt voor de analyse van een dynamisch beleidsveld als dat van natuur. Ten eerste is de BAA geschikt om beleidsprocessen te analyseren, doordat het beleidsarrangementen niet ziet als een statische eenheid, maar als dynamisch samenspel tussen de vier dimensies. Met andere woorden richt de BAA zich (ook) op de wisselwerking *tussen* de vier dimensies: de manier waarop de dimensies interacteren, maakt een beleidsarrangement uniek. Een beleidsarrangement is dus meer dan de som der delen. Die onderlinge verbondenheid van de dimensies, maakt dat verandering in de één, verandering in het gehele arrangement teweeg kan brengen.

Ten tweede wordt verandering van beleidsarrangementen beschouwd als een dynamiek tussen beleidsinnovatie (‘agency’) en politieke modernisering (‘structuur’). Beleidsinnovaties zijn de dagelijkse acties van actoren, bewust of onbewust gericht op de verandering van één van de vier dimensies. Politieke modernisering verwijst naar structurele politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals Europeanisering, individualisering of modernisering (Arts & Van Tatenhove, 2006; Arts et al., 2006). Deze ontwikkelingen brengen ideeën voort over wat ‘gepaste’ regels, actorcoalities, distributie en inzet van hulpbronnen of discoursen ten aanzien van specifieke opgaven zijn. Zodoende bevat elke van de vier dimensies een combinatie van politieke modernisering en beleidsinnovatie.

Deze combinatie is van belang voor ons onderzoek, omdat de wisselwerking tussen structuur en agency centraal staat in onze analyse. Het natuurbeleid is sterk in beweging: onder andere n.a.v. de stikstofcrisis, is de discussie over de plek van natuur in onze samenleving (en specifiek de verhouding

tussen natuur en landbouw) in een stroomversnelling gekomen. Dat uit zich onder meer in grote veranderingen in de organisatie van het natuurbeleid (denk aan nieuwe beleidsprogramma's als het Nationaal Programma Landelijk Gebied, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en de Agenda Natuurinclusief). Tegelijkertijd is dit deelonderzoek van de lerende evaluatie gericht op de ervaringen van individuele ambtenaren, met als doel dat zij leren over hoe samen te werken in een dynamische context. Ten slotte combineert de BAA inhoudelijke (discours) met organisatorische (actoren, hulpbronnen, regels) dimensies. Dit is vanuit de gedachte dat organisatie (governance) niet op zichzelf staat, maar wederkerig beïnvloed wordt door de context waarin actoren samenwerken.

Beleidsarrangementen kunnen op verschillende niveaus worden bestudeerd. Zo is het in eerder onderzoek gebruikt om beleidsvelden op nationaal niveau te beschrijven (zie van Tatenhove et al., 2000), maar ook om gebieden (Boezeman et al., 2019) te beschrijven en analyseren. In dit onderzoek bestaan beleidsarrangementen uit constellaties van actoren die op gebiedsniveau of projectniveau werken aan een natuuropgave. Dit betekent niet dat het arrangement zich enkel op provinciaal niveau bevindt. Actoren kunnen hulpbronnen of andere actoren mobiliseren op Rijks-, gemeente-, of EU-niveau. Dit maakt dat de afbakening van een beleidsarrangement flexibel is. Dit is nog meer het geval, wanneer er geëxperimenteerd wordt met nieuwe manieren van werken, zoals een startende samenwerking met andere beleidssectoren, of tussen overheidslagen. Het is nog een zoektocht naar welke actorcoalities gevormd worden, welke gedragsregels dan wel formele regels daarbij aangehouden worden en hoe hulpbronnen verdeeld worden.

Zoals beschreven in 1.4 bestuderen we dit onderzoek beleidsstrategieën. Een beleidsstrategie definiëren wij als een combinatie van instrumenten, de organisatievorm en de betrokken actoren (PBL & WUR, 2023). Beleidsstrategieën en het wetenschappelijke concept van een beleidsarrangement (zoals voorgesteld door Arts & Leroy, 2006) zijn daarmee sterk met elkaar verweven. Het belangrijkste verschil tussen de twee is dat de interactie tussen actoren en omliggende institutionele kaders geen onderdeel uitmaken van beleidsstrategieën. De beleidsarrangementen benadering vormt daarmee de bredere setting waarin één of meerdere beleidsstrategieën ingebed zijn, ontwikkeld en uitgevoerd worden. Andersom kunnen beleidsarrangementen worden opgebouwd of uitgebreid rondom beleidsstrategieën. Door de toevoeging van context en interactie, stelt de beleidsarrangementen benadering ons in staat verandering te analyseren en verklaren – iets waarvoor een beleidsstrategie niet geschikt zou zijn.

Omdat dit rapport gaat over de samenwerking (en daarmee de interactie) tussen verschillende actoren, over het plaatsen van de beleidsstrategieën in hun bredere dynamische context en daarmee ook wordt gekeken naar hoe de strategieën zich hebben ontwikkeld en zich ontwikkelen, is gekozen in het raamwerk beleidsarrangementen centraal te stellen. De beleidsstrategieën zijn casussen waarvan we de beleidsarrangementen in kaart brengen.

BEVINDINGEN DEEL I: VERLEDEN & TERUGKIJKEND

3 Ontwikkelingen in de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en provincies

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en provincies in het verleden. In paragraaf 3.1 wordt besproken hoe de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies zich hebben ontwikkeld en paragraaf 3.2 biedt een overzicht van ervaringen van respondenten van Rijk en provincies in de interbestuurlijke samenwerking, specifiek tijdens de periode 2013 (start Natuurpact) tot 2021/2022, toen het Programma Natuur speelde. Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering was toen nog niet gepubliceerd en het grootste deel van de interviews vond plaats voor de publicatie van de startnotitie NPLG. Zodoende komen deze niet aan bod in 3.2.

3.1 Een tour d’horizon

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 1a : *Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies zich ontwikkeld binnen het natuurbeleid?*

Grofweg kunnen vier fases onderscheiden worden sinds de start het actieve natuurbeleid in 1975. Dit startpunt is in navolging van Kuindersma et al. (2020a) gekozen, omdat met de toenemende maatschappelijke aandacht voor milieu, ook natuurbescherming een stevigere positie innam in beleid. Dit bleek in Nederland onder andere uit de publicatie van de drie Groene Nota’s. De vier onderscheiden fases zijn:

- 1975—2007: Dominante rol Rijk maar de beweging richting decentralisatie wordt ingezet
- 2007 -2011 : Decentralisatie verder doorgevoerd met het ILG
- 2011-2019: Formele decentralisatie met het Natuurpact
- 2019-heden: Diffuus beeld met introductie verschillende nieuwe beleidsprogramma’s

Veel van deze analyse is ontleend uit Kuindersma et al., (2020a & 2021). Kuindersma’s analyse wordt hier ingezet als inleiding op de bespreking van de huidige beleidsarrangementen omtrent de drie beleidsstrategieën onderzocht in dit rapport. We vullen de analyse op een aantal punten aan. Ten eerste, omdat het om een inleiding gaat op ons beleidsarrangementen-onderzoek, duiden wij de verhoudingen tussen provincies en rijk in de onderscheiden periodes ook aan het beleidsarrangementen model, zoals besproken in hoofdstuk 2. Een tweede aanvulling betreft de toevoeging van een aantal nieuwe ontwikkelingen in de periode sinds het stikstofarrest (2019). Inmiddels twee jaar verder dan Kuindersma et al. (2021), kunnen wij iets meer zeggen over de ontwikkelingen van het natuurbeleid na het stikstofarrest (2019). We hebben daartoe een aparte periode benoemd (2019-heden) en geven een update van de stand van zaken sinds de publicatie van het rapport van Kuindersma et al.

In deze paragraaf bespreken we de ontwikkeling van het Nederlands natuurbeleid per hierboven beschreven periode. Op basis van een ordening van bestuurlijke verhoudingen wordt de fase 1975-2007 slechts als één fase getypeerd. In deze periode was met name het Rijk aan zet, al begon de

(uitvoerings) rol van provincies begin jaren '90 al wel te groeien. Overigens maakte het natuurbeleid ook inhoudelijk een flinke ontwikkeling door in deze periode. In de tweede periode krijgt de provincie meer regiebevoegdheden. De positie van de provincie ten aanzien van het Rijk wordt verder versterkt met het sluiten van het Natuurpact – de derde onderscheiden periode. Deze periode sluiten we af met het stikstofarrest. Hoewel het Natuurpact officieel tot 2027 doorloopt, zijn inmiddels verschillende andere beleidsprogramma's in het leven geroepen. Die dynamiek beschrijven we in de laatste periode. We sluiten af met een overzicht van de ontwikkelingen aan de hand van de beleidsarrangementen benadering (tabel 2).

3.1.1 Periode 1975- 2007: Dominante rol Rijk maar beweging decentralisatie wordt ingezet

Het actieve natuurbeleid start met het publiceren van de drie Groene Nota's (1975): Nota relatie landbouw en natuur-en landschapsbehoud, de nota Nationale Parken en de Nota Landelijke gebied. Vanaf dat moment speelt het Rijk een centrale en dominante rol in de vormgeving van het natuurbeleid (Kuindersma et al., 2020a). Het natuurbeleid was in deze periode vooral gericht op het behouden van bestaande natuurwaarden tegen ontwikkelingen als landbouw en woningbouw. Het natuurbeleid heeft instrumenten maar – door de dominante positie van de landbouw – waren instrumenten grotendeels vrijwillig van aard (beheersovereenkomsten).

In de jaren '80 van de vorige eeuw verandert de positie van de landbouwsector in de maatschappij en dit leidt tot veranderingen in het natuurbeleid. Er is opkomende maatschappelijke aandacht voor milieuproblemen en overproductie. In deze periode werd de directie natuurbeleid en openluchtrecreatie van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) overgeheveld naar het Ministerie van Landbouw & Visserij (L&V). Dit was een doelbewuste strategie vanuit het ministerie van L&V, gezien de toenemende verstrengeling tussen natuur en landbouw (Kuindersma et al., 2020a).

Na de verhuizing naar het Ministerie van Landbouw en Visserij, werken ecologen vanaf 1990 aan een nieuw offensief natuurbeleid. Waar de relatienota's vooral gericht waren op de instandhouding van natuurwaarden in het agrarische cultuurlandschap, was dit volgens de aanhangers van dit nieuwe discours onvoldoende, omdat het niet uit zou gaan van intrinsieke natuurwaarden die bestaan buiten de mens om bestaan. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) – gericht op de ontwikkeling van natuur – wordt geïntroduceerd en wordt het leidende concept in het natuurbeleid de volgende decennia. Dit natuurontwikkelingsdiscours vormt een breuk met het bestaande natuurbeleidsgediscours, vanwege de radicale scheiding tussen natuur en landbouw. Het EHS-concept is in betrekkelijke isolatie ontwikkeld: van veel interactie met andere directies binnen het ministerie, was geen sprake. De toegenomen ambitie gaat gepaard met een toename in slagkracht. Dit is zichtbaar in de beschikbare financiële middelen, van 41 miljoen gulden in 1990 tot 155 miljoen in 1994. Daarnaast worden instrumenten als de Landinrichtingswet en de Uitvoeringsorganisatie van de Landinrichting opgezet om de belangrijkste natuurclaims te realiseren.

Alhoewel het Rijk een dominante rol blijft houden in het natuurbeleid, is er binnen Nederland een ontwikkeling richting decentralisatie. Dit was in lijn met het destijds dominante discours '*decentraal waar het kan, centraal waar het moet*' (Tweede Kamer nota decentralisatie van Rijkstaken, 1980; Fleurke et al., 2021). De rol van provincies in het natuurbeleid wordt groter, met name in de uitvoering. Provincies worden in staat geacht een integrale afweging tussen natuur en andere maatschappelijke belangen te maken. In 1991 sluiten het Rijk en de gezamenlijke provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO) een covenant waarin zij afgesproken dat Rijk en provincies ieder

vanuit eigen beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid uitvoering geven aan het Natuurbeleidsplan. In 1993 wordt de rol van de provincies nader uitgewerkt in de Decentralisatie-impuls; zij krijgen verantwoordelijkheid en middelen voor de Relatienota en landinrichting. De provincies begrenzen de EHS, bepalen de natuurdoeltypen, stellen prioriteiten voor aankoop, inrichting en beheer (Kuindersma et al., 2002).

Naast een ontwikkeling van decentralisatie wordt ook de trend van internationalisering meer tastbaar in het natuurbeleid. Rond de eeuwwisseling wordt de invloed van Europese verplichtingen steeds belangrijker. De belangrijkste Europese natuurverplichtingen komen voort uit de Vogel- (1979) en Habitatrichtlijn (1992). Deze richtlijnen benoemen welke planten en dieren en hun natuurlijke habitats beschermd moeten worden door de EU lidstaten en zijn door hun directe werking op lokaal niveau juridisch bindend. Alle lidstaten zijn verplicht om, na goedkeuring van de Europese Commissie, hiertoe speciale beschermde gebieden aan te wijzen: Natura 2000-gebieden. In Nederland zijn de richtlijnen geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet. Alhoewel het Rijk formeel aanspreekbaar is op dit beleid heeft de EU via de vorm van een Richtlijn ruimte gelaten voor de lidstaten om de uitvoering aan een andere bestuurslaag over te laten. Men spreekt in dat geval van 'systeemverantwoordelijkheid'.

Tabel 3.1 vat de ontwikkelingen in de periode 1975-2007 samen aan de hand van de elementen van de Beleidsarrangementen Aanpak. De laatste rij reflecteert op de dominante sturingsvorm, die wordt afgeleid uit de elementen van het beleidsarrangement (zie 2.2).

Tabel 3.1

Samenvatting ontwikkeling binnen het natuurbeleidsarrangement gedurende de periode 1975-2007.

	1975- 1982	1990-1999	2000- 2007
Discours	Instandhouding van natuurwaarden in het agrarische cultuurlandschap.	Meer nadruk op scheiding natuur en landbouw in de EHS	Meer nadruk op maatschappelijke betrokkenheid bij de EHS.
Actoren & Coalities	Directie Natuur van Ministerie CRM en natuurorganisaties.	Directie Natuur van Ministerie L&V; uitvoeringstaken overgeheveld naar provincies.	Directie Natuur van Ministerie L&V en provincies.
Hulpbronnen	Opkopen reservaten, beheersovereenkomsten met boeren.	(Veel) meer geld voor natuurbeleid, positie natuur in landinrichting; opkomst Vogel (1979) en Habitatrichtlijn (1992); agrarisch natuurbeheer.	Krachtig juridisch instrumentarium VHR, Natura 2000-gebieden krijgen strikte wettelijke beschermingsstatus.
Formele & informele regels	Vrijwilligheid van het beleid.	Vrijwilligheid van het beleid.	Vrijwilligheid komt ter discussie te staan door dwingende bescherming vanuit VHR.
	Beleid grotendeels gecentraliseerd.	Het Rijk doet de beleidsvorming, maar trend richting medebewind: het Rijk delegeert uitvoering aan provincies .	Rijk doet beleidsvorming maar toenemende rol en bevoegdheden voor provincies.

Sturings-variant	Meerlaags bestuur: je gaat erover of niet.	Meerlaags bestuur: je gaat erover of niet.	Meerlaags bestuur: je gaat erover of niet.
-------------------------	--	--	--

3.1.2 Periode 2007-2011: Trend decentralisatie verder doorgevoerd met het ILG

Het dominante sturingsdiscours ‘decentraal waar het kan, centraal waar het moet’, ingezet in de jaren ’80 van de vorige eeuw, wordt verder doorgezet in een periode van plannen en projecten gericht op decentralisatie van kabinet Balkenende IV (2007-2010) en de Kabinetten Rutte I en II (2010-2012 en 2012-2017). Ook in het natuurbeleid komt de decentralisatie-trend verder op stoom. In 2007 kwam er een nieuw sturingsstelsel voor het landelijk gebied: de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Met de WILG werden bevoegdheden van het Rijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het landelijk gebied overgedragen aan de provincies (Boonstra et al., 2012). Het uitgangspunt van de WILG was dat het Rijk zou sturen op hoofdlijnen in de vorm van doelstellingen en taakstellingen. Met twaalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies werden er voor een periode van zeven jaar afspraken gemaakt over de realisatie van rijksdoelen, rijksmiddelen en cofinanciering door provincies. De bestuursovereenkomsten gingen in op prestaties in termen van omvang in hectares, saneringen, bodemprestatie-eenheden etc. Het Rijk was systeemverantwoordelijk, maar de provincies genoten veel beleidsvrijheid in de gebiedsgerichte aanpak van beleid (Boonstra et al., 2012).

Provincies waren vrij in de wijze waarop zij de bestuursovereenkomst wilden uitvoeren. Ze beschikten hiertoe over het investeringsbudget landelijk gebied (ILG) en een juridisch instrumentarium (zoals landinrichtingsplannen en besluiten herverkaveling en herinrichting). Ze kregen daarmee een sterkere rol als regisseur in de uitvoering van het natuurbeleid (Fleurke et al., 2021). Per regio werden integrale plannen ontwikkeld die – met inachtneming van door het Rijk vastgestelde doel- en taakstellingen – de prioriteiten van de provinciale en lagere overheden weerspiegelden en tegelijkertijd waren afgestemd op de lokale situatie. De aannames waren dat deze vorm van sturing binnen het natuurbeleid zou bijdragen aan integrale beleidsvoering en maatwerk (Fleurke et al., 2021). Daarnaast was de aannames dat de bestuursovereenkomsten zouden leiden tot bestuurlijke efficiëntie en effectieve inzet van middelen, omdat ze slechts iedere zeven jaar werden gesloten.

Zo kwam er een verschuiving in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Provincies kregen meer vrijheid in de uitvoering. Desalniettemin bleef het stelsel kenmerken van centrale sturing houden. Ten eerste omdat het budget voor provincies via het Groenfonds ter beschikking werd gesteld en het Rijk voorwaarden kon stellen voor de bestemming van middelen. Ten tweede omdat de prestatieafspraken zeer gedetailleerd waren vastgelegd in de bestuursovereenkomsten (bv. aantal ha nieuwe natuur of km wandelpaden) en er dus sprake was van detailverantwoording aan het Rijk. Provincies rapporteerden jaarlijks aan het Rijk over de voortgang van uitvoering en verstrekten gegevens t.b.v. een tussentijdse review. Er waren echter geen voorzieningen voor specifiek preventief of repressief toezicht op de activiteiten. Indien nodig, bv. in kader van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het nakomen van Europese verplichtingen, zou het Rijk kunnen terugvallen op de algemene regelingen voor taakverwaarlozing en repressief toezicht zoals die in de provinciewet zijn opgenomen (Fleurke et al., 2021). Tot slot verliep een groot deel van het natuurbeleid, grondverwerking en landinrichting, via de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Alhoewel de provincies beschikking kregen over de capaciteit en grond van DLG en deze mochten aansturen, werd DLG ervaren als een moeilijk aan te sturen organisatie die sterk verbonden was met het Rijk.

Met het ILG konden provincies een regierol vervullen en maatwerk leveren. De beoogde integrale beleidsvoering werd echter in bepaalde situaties bemoeilijkt doordat op rijksniveau de financiën uit verschillende departementen kwamen (Fleurke et al., 2021). De bestuursovereenkomsten met daarin gedetailleerde prestatieafspraken leidden tot een ‘cultuur van verantwoording’ met prestatiedruk en strategisch gedrag (ibid). Zo stellen Fleurke et al. (2021, p.185) in een evaluatie van de ILG: “[Een] cultuur van verantwoording leidde tot prestatiedruk en strategisch gedrag. In voorkomende gevallen was het voldoen aan de prestatieafspraken belangrijker dan het realiseren van integraal beleid. Aan integrale beleidsvoering, allocatieve efficiëntie [kosteneffectiviteit] en maatwerk werd daarmee afbreuk gedaan”.

En alhoewel werd beoogd om met de meerjarige bestuursovereenkomsten een integraal budget en lagere bestuurslasten te realiseren, zorgden de visitaties en jaarlijkse rapportages voor hoge bestuurslasten. Voor ieder gebied werden gebiedscommissies opgericht voor overleg. Dit zou ook bijdragen aan integrale beleidsvorming. Bij een aantal provincies werd dit wel belemmerd door eigen interne schotjes, wat resulteerde in een versnipperde sectorale aanpak van gebiedsgericht beleid (ibid).

Tabel 3.2

Samenvatting ontwikkeling binnen het natuurbeleidsarrangement gedurende de periode 1975-2007

	Periode 2007-2011
Discoursen	Meer aandacht voor de efficiëntie (en integraliteit) van beleid o.a. door meer ruimte voor ‘maatwerk’ door provincies.
Actoren & Coalities	Provincies, LNV, Dienst Landelijk Gebied
Hulpbronnen	Krachtig juridisch instrumentarium VHR Met de WILG krijgen provincies meer mogelijkheden voor het toepassen van dwingende instrumenten, zoals landinrichtingsplannen en besluiten herverkaveling en herinrichting investeringsbudget landelijk gebied
Formele & informele regels	Nadruk op efficiëntie van beleid via prestatieafspraken Het Rijk doet de beleidsvorming en delegeert uitvoering aan provincies.
Sturingsvariant	Verschuiving richting meerlaags management: grotere rol voor provincies, maar met gedetailleerde prestatieafspraken.

3.1.3 Periode 2011-2019: Formele decentralisatie met het Natuurpact

Na het aantreden van het Kabinet Rutte I in 2010 kwamen er grote bezuinigingen op het natuur- en plattelandsbeleid. Aanleiding voor de bezuinigingen was volgens het rechtsliberale kabinet de economische recessie, maar ook het ongenoegen vanuit de landbouw en ander bedrijfsleven over de technocratische en belemmerende natuurregels vanuit Europa (VHR) werd genoemd als reden tot verandering (Kuindersma et al., 2020).

Tegelijkertijd werd de decentralisatie verder doorgevoerd. Met het Bestuursakkoord kwam in september 2013 het *Natuurpact* tot stand. Met provincies werd afgesproken om uiterlijk in 2027 nog 80.000 ha t.b.v. het Natuurnetwerk Nederland (NNN, de opvolger van de EHS) te realiseren. Daarnaast werden provincies verantwoordelijk voor het uitvoeren van het nieuwe stelsel voor agrarisch

natuurbeheer (buiten het Natuurnetwerk Nederland) en worden er ‘verbredingsambities’ geformuleerd rondom het versterken van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de verbinding tussen natuur en economie. De decentralisatie was echter niet ‘volledig’. Het Rijk bleef systeemverantwoordelijk, in het licht van de Europese VHR-verplichtingen.

Provincies kregen daarnaast een harde resultaatsverplichting in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS; 2015-2019). Het PAS was een nationaal programma, maar mede tot stand gekomen op verzoek van de provincies. Het was een reactie op het vastlopen van de vergunningverlening bij met name veehouderijen rondom Natura 2000-gebieden; in deze natuurgebieden was conform de Europese Habitatrichtlijn sprake van te hoge stikstofconcentraties. Het PAS moest een impuls geven aan het uitvoeren van herstelmaatregelen binnen het NNN. Lange geplande uitbreidingen van het NNN werden met extra geld en inzet gerealiseerd met onteigening als stok achter de deur of inzetten van inpassingsplannen. Het PAS was door strakke planning en harde resultaatsverplichting een uitzondering op de beleidsvrijheid van de provincies in het Natuurpact. Provincies hadden wel beleidsvrijheid in de keuzes t.a.v. instrumentarium om doelen te halen.

De financiële middelen voor de inrichting van het landelijk gebied werden voortaan via een decentralisatie-uitkering – het provinciefonds – aan provincies ter beschikking gesteld. De verplichting tot het vaststellen van meerjarenprogramma’s, de bestuursovereenkomsten en de daaraan gekoppelde budgetten vervielen. Hetzelfde gold voor het oormerken van budgetten. Wel maakten Rijk en provincies in het Natuurpact afspraken dat budgetten voor het Natuurpact vooral zijn bedoeld voor beheer en aankoop van NNN. Ook wordt de capaciteit en ruilgronden van het in 2015 opgeheven DLG overgedragen aan provincies. Verantwoording over de gemaakte afspraken richting het Rijk vindt plaats d.m.v. jaarlijkse Voortgangsrapportage Natuur (VRN) door het IPO. Daarnaast wordt afgesproken dat het Planbureau voor de Leefomgeving het beleid elke drie jaar evalueert. De primaire verantwoording over de uitvoering van taken leggen provincies (Gedeputeerde Staten) af aan hun eigen Provinciale Staten.

Met de nieuwe Wet Natuurbescherming (2017) werd de decentralisatie verder doorgevoerd en nam de rol van de provincies toe. De wet bekrachtigde de verantwoordelijkheid van de provincies voor de realisatie van de internationale verplichtingen (VHR). Provincies werden verantwoordelijk voor de beleidsvorming en hadden een zorgplicht (art 1.12 Wnb) voor de uitvoering van het Nederlandse natuurbeleid (o.a. de realisatie van het NNN en de N2000 gebieden). Ze waren verantwoordelijk voor vergunningen en ontheffingen en voor uitvoering van de maatregelen. Daarmee werden provincies niet alleen belangrijke uitvoeringsorganisaties van natuurbeleid, maar ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid – een belangrijke verschuiving van rol en positie van provincies in het natuurbeleid. PBL & WUR concludeerden in de lerende evaluaties van het Natuurpact (2017; 2020) echter dat beleidsontwikkeling, met name van de verbredingsambities, weinig concrete beleidsvoorstellen heeft opgeleverd. Veel provincies kozen ervoor het grootste deel van hun capaciteit en middelen in te zetten op het behalen van de Europese VHR-doelen. Dit kwam enerzijds door het verplichte karakter van de VHR, het PAS en de harde afspraak van 80.000ha extra voor het NNN. Maar anderszijds paste deze werkwijze ook meer in hoe provincies gewend waren te werken. Hierdoor bleef er weinig ruimte over voor fundamentele vernieuwing van het natuurbeleid (PBL & WUR, 2017, p.15).

Tabel 3.3

Samenvatting ontwikkeling binnen het natuurbeleidsarrangement gedurende de periode 2011-2019

Periode 2011-2019

Discoursen	'Economie voorop' ⁵
Actoren & Coalities	(agrarisch) bedrijfsleven, rechts kabinet (VVD, CDA). Decentralisatie: Provincies verzorgen groot deel van de beleidsvorming en uitvoering, Rijk verantwoordelijk voor behalen VHR-doelen.
Hulpbronnen	Natuurbescherming 'versmald' tot bindende Europese VHR, vormgegeven via aanleg NNN. Agrarisch natuurbeheer (ANLb) PAS Anderzijds aandacht voor 'verbreding', door (niet-bindende) ambities om 'natuur' te verbinden met 'economie' en maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. Deze zijn echter niet geïnstrumenteerd in het Natuurpact. Provincies zetten eigen middelen in, maar dit is een fractie van de middelen voor biodiversiteit (PBL & WUR, 2020).
Formele & informele regels	Meer beleidsvrijheid voor provincies (m.u.v. PAS), hoewel afspraken gemaakt waren dat geld grotendeels besteed moest worden aan het realiseren van NNN. Buiten realisatie NNN en PAS grote nadruk op vrijwilligheid.
Sturingsvariant	Meerlaags bestuur: je gaat erover of niet. Maar ook begin meerlaagse/maatschappelijke samenwerking vanuit provincies voor 'verbredingsambities'.

3.1.4 Periode 2019 – heden: Diffuus beeld met introductie verschillende nieuwe beleidsprogramma's

Op 29 mei 2019 kwam er een einde aan het Programma Aanpak Stikstof. De Raad van State verklaarde het ongeldig, omdat vergunningverlening op basis van verwachte resultaten onvoldoende zekerheid bood of die resultaten ook zouden worden waargemaakt – een voorwaarde met oog op de harde resultaatverplichting. In de context van de hieropvolgende 'stikstofcrisis' werden verschillende nieuwe (elkaar overlappende) beleidsprogramma's geïntroduceerd, allen met als hoofddoel natuurkwaliteit te verbeteren. Deze bestaan naast het Natuurpact dat formeel doorloopt tot 2027. De nieuwe programma's moeten onder andere de toegenomen spanning tussen natuur en landbouw adresseren, maar ook kaders bieden voor natuur buiten de beschermde gebieden (NNN/Natura 2000).

Een jaar na de uitspraak van de Raad van State presenteerde het toenmalig kabinet Rutte III een programma dat Structurele aanpak stikstof werd genoemd. Deze aanpak heeft – net als het PAS – tot doel de instandhoudingsdoelstellingen in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te bereiken en het verminderen van stikstofdepositie in diezelfde gebieden, o.a. door het terugdringen van de stikstofuitstoot 'bij de bron' (bij specifieke sectoren, zogenoemde bronmaatregelen). Een belangrijke basis van de aanpak is de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn). Via deze wet zijn zowel Rijk als provincies (opnieuw) gebonden aan resultaatverplichtingen, o.a. met betrekking tot omgevingswaarden voor stikstof rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het Rijk is daarbij verantwoordelijk voor generiek beleid om aan de landelijke en Europese (VHR) doelen te voldoen. De provincies leveren daar een bijdrage aan in een gebiedsgerichte aanpak. Volgens het coalitieakkoord

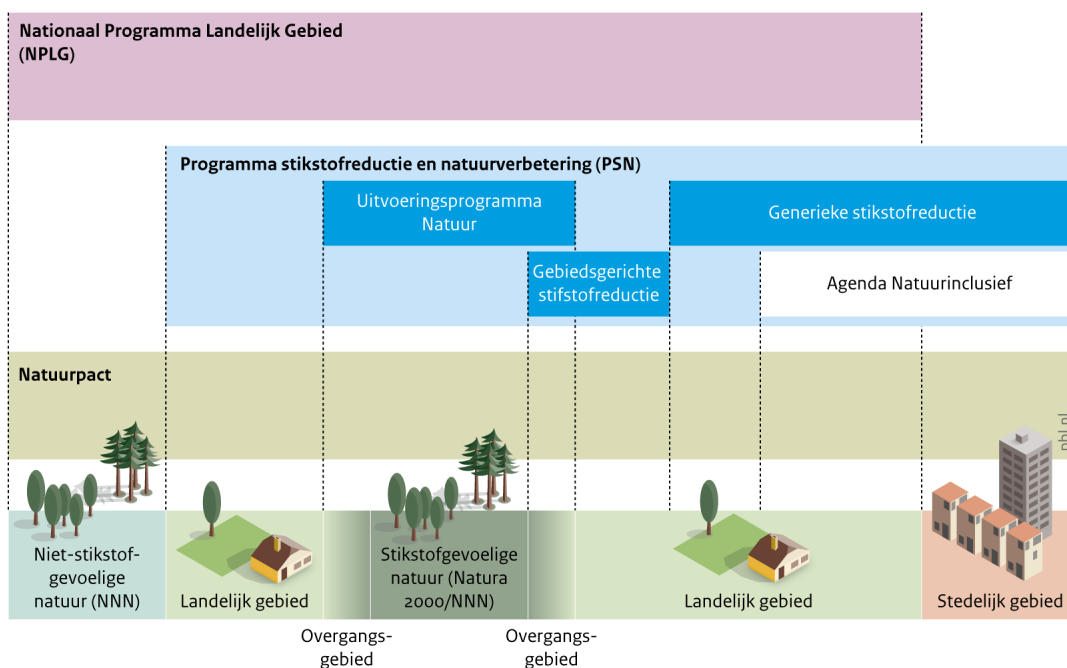
⁵ Zie rapporten Buijs et al., 2012, 2017; Kamphorst & Donders, 2013

van het kabinet Rutte IV moet in 2030 74% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie onder de zogenaamde ‘kritische depositiewaarde’ scoren.

De uitwerking van de structurele aanpak stikstof is nog volop in beweging. Er zijn verschillende nieuwe beleidsprogramma’s gepresenteerd, waaronder het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (programma SN), het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), het Programma Natuur (PN) en de Agenda Natuurinclusief (figuur 3.1). Deze programma’s overlappen elkaar soms en sommigen (m.n. het NPLG) zijn nog niet helemaal uitgewerkt. In deze paragraaf worden daarom inhoud en interbestuurlijke verhoudingen op hoofdlijnen behandeld

Figuur 3.1

Ruimtelijke relatie tussen Natuurpact, PSN en NPLG



Bron: PBL

De maatregelen voor het herstel van de natuur zijn in eerste instantie uitgewerkt in het Programma Natuur (2021), dat is opgesteld in samenspraak tussen Rijk en provincies. Het Programma Natuur bestaat uit twee sporen. Ten eerste het Uitvoeringsprogramma Natuur, dat zich richt op de natuur in en rond beschermde natuurgebieden. Voor het Uitvoeringsprogramma Natuur hebben de provincies een programma voor de Specifieke Uitkering Natuur geschreven (SPUK’s) waarmee zij een onderbouwing geven voor de inzet in de eerste periode van de uitkering. En ten tweede de Agenda Natuurinclusief, die zich richt op de kwaliteit van natuur in ruimere zin, met als doel het creëren van een ‘natuurinclusieve’ samenleving. In 2022 is het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (programma SN; 2022-2035) vastgesteld. Dit programma heeft als ambitie het behalen van de stikstofreductiedoelen en het nemen van herstelmaatregelen t.b.v. stikstofgevoelige natuur. De eerste prioriteit van dit programma ligt bij het op orde brengen van condities voor stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Daarnaast is de bredere ambitie dat in 2030 voor 70% van de VHR-soorten en habitats de condities op orde zijn voor een gunstige staat van instandhouding. Het Uitvoeringsprogramma Natuur is onderdeel geworden van dit programma.

In december 2022 zijn de kaders voor het programma SN opgesteld, die gaandeweg worden aangepast (adaptief beleid). Sommige maatregelen worden echter daarvoor al uitgevoerd, vanwege de ervaren urgentie van de stikstofproblematiek (LNV, 2022). Zoals eerder al aangegeven, is het Rijk verantwoordelijk voor het generieke beleid, onder meer het uitkopen van zogenaamde piekbelasters en het vaststellen van een kritische depositiewaarde. Op de vraag waar stikstofreductie precies nodig is, moet antwoord komen via een ruimtelijke vertaling van het generieke beleid. Gebiedsplannen zijn hiertoe het vehikel. Voor het generieke en het gebiedsgerichte beleid voor stikstofreductie is tot 2035 €3,7 miljard beschikbaar gesteld. Provincies zijn op basis van de Wsn (hier zijn later de ambities van het NPLG bijgekomen) verplicht de gebiedsplannen op te leveren (de eerste versie van juli 2023). Vanuit het NPLG (en voorheen SN) zijn richtinggevende kaders vormgegeven door het Rijk en de provincies gezamenlijk. Deze richtinggevende kaders moeten (onontkoombaar) worden uitgewerkt en vastgelegd door provincies in gebiedsplannen. Dit gebeurt in samenwerking met gebiedspartners in zogenaamde gebiedsprocessen. De provincies staan als gebiedsregisseur aan het roer van de inhoud van de gebiedsplannen. Ten aanzien van de richtinggevende kaders vanuit het programma SN heeft het NPLG ‘verbrede’ ambities: het geeft ook doelen mee ten aanzien van klimaatverandering en waterkwaliteit, bovenop stikstof en natuurherstel. Voor het gehele NPLG is middels een Transitiefonds tot 2035 €24,3 miljard gereserveerd, onder meer ten behoeve van de verduurzaming van de landbouw (Rijksoverheid, 2022). Een groot deel van de natuurherstelmaatregelen zal doorwerken in de volgende ronde van de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden.

Voor natuurherstel is in het Uitvoeringsprogramma Natuur €3,1 miljard beschikbaar gesteld. Dit geld wordt uitgekeerd via zogenaamde specifieke doeluitkeringen (SPUK's). SPUK's brengen meer gedetailleerde verantwoordingsverplichting vanuit de provincie naar het Rijk. Daardoor heeft het Rijk meer grip op de besteding van middelen. Dit is een duidelijk verschil met het Natuurpact: toen konden provincies zelf bepalen hoe middelen te besteden vanuit het provinciefonds.

In vergelijking met het Natuurpact, geeft het Uitvoeringsprogramma Natuur provincies met de SPUK's minder vrijheid. Tegelijkertijd zijn de kaders voor de SPUK's door Rijk en provincies gezamenlijk opgesteld. In die zin is er dus meer sprake van medebewind – en een meer actieve rol van het Rijk – dan tijdens het Natuurpact het geval was. In het NPLG lijkt de mate van centrale sturing verder toe te nemen, omdat de kaders voor de gebiedsplannen hier door vooral het Rijk bepaald worden. Tegelijkertijd is het in de eerste helft van 2023 nog onduidelijk hoe het NPLG zich zal ontwikkelen, de provinciale plannen zijn nog niet ingediend en de toetsing door het Rijk is nog niet uitgevoerd en het onduidelijk is hoeveel de discussie tussen provincies en Rijk over de doelen in deze plannen zal verlopen.

De Agenda Natuurinclusief ten slotte valt buiten het programma SN, maar is voor zover betrekking op het landelijk gebied wel onderdeel van het NPLG (LNV, 2022). De Agenda Natuurinclusief 1.0 is opgesteld door het Consortium Agenda Natuurinclusief: het ministerie van LNV, het Interprovinciaal Overleg (IPO), Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en LandschappenNL samen met vertegenwoordigers van veel partijen uit de samenleving: overheden, bedrijven, kennisinstellingen, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties. Het doel is toe te werken naar een gezamenlijk toekomstbeeld van een natuurinclusieve samenleving in Nederland in 2050 (Agenda Natuurinclusief, 2022). Er wordt hiertoe gericht op verschillende domeinen, waaronder natuurinclusief bouwen. De Agenda Natuurinclusief heeft zodoende meer een open netwerkarakter dan programma SN of het NPLG. Bovendien is er geen sprake van doelverplichtingen vanuit bijv. de VHR, zoals in de andere programma's wel het geval is.

Tabel 3.4

Samenvatting ontwikkeling binnen het natuurbeleidsarrangement gedurende de periode 2011-2019

	Periode 2019- heden
Discoursen	(striktere) juridisering van natuurbeleid. Aandacht voor natuur ook buiten natuurgebieden; integrale aanpak.
Actoren & Coalities	Rijk speelt actievere rol in natuurbeleid, minder vrijheidsgraden voor provincies. Formele rol voor gebiedspartners (in gebiedsprocessen). Verhoudingen tussen Rijk-provincie en gebieden nog niet uitgekristalliseerd.
Hulpbronnen	Substantiële bedragen voor natuurherstel (en stikstofreductie) Juridisering van natuurbeleid, z.s.m. nastreven van harde (EU) doelen centraal in natuurbeleid. Veel politieke aandacht en urgentie voor natuurherstel, ook buiten Natura 2000-gebieden (overgangsgebieds, Agenda Natuurinclusief), o.a. resulterend in verschillende nieuwe beleidsprogramma's.
Formele & in-formele regels	Door uitspraak van de Raad van State komt dwingende bescherming vanuit VHR centraal te staan in terugdringen van stikstofuitstoot. Hoge urgentie leidt tot haast bij implementatie van nieuwe regelgeving. Nadruk op prestatieafspraken, dwingende maatregelen etc.
Sturingsvariant	Gedeelde verantwoordelijkheid, maar mate van betrokkenheid Rijk varieert.

3.2 Ervaringen van respondenten provincies en het ministerie van LNV met interbestuurlijke samenwerking

3.2.1 Ervaringen tijdens periode 2013-2019

Beperkte interactie tijdens Natuurpact sloot aan bij het dominante sturingsdiscours ‘je gaat erover of niet’

De decentralisatie werd met het Natuurpact verder ingezet vanuit het discours ‘je gaat erover of je gaat er niet over’. Dit discours vertaalde zich in de praktijk naar weinig interactie. De houding van LNV was dat het Rijk niet meer over natuurbeleid ging en dat de provincies eerst vooral zelf aan de slag moesten. Tegelijkertijd waren de provincies bang voor teveel bemoeienis vanuit LNV. Er was zodoende weinig interactie tussen provincies en Rijk in de begintijd van het Natuurpact. De volgende citaten van respondenten van de provincies illustreren dit:

“De samenwerking Rijk en provincies was tijdens Natuurpact minimaal. Omdat het beleid was gedecentraliseerd was er bij sommigen de aanname dat Rijk als systeemverantwoordelijke op achtergrond kon blijven.” (respondent provincie)

“Het was behoorlijk gedecentraliseerd. Het werd ons niet moeilijk gemaakt. Wij voelen ons behoorlijk verantwoordelijk voor natuur. Ter illustratie: als er voor 2013 een otter werd doodgereden zeiden wij tegen de pers ‘je moet bij de Staatssecretaris zijn’, na 2013 verwezen we naar de gedeputeerde. Wij staan van A tot Z aan de lat. Je kunt niet meer verwijzen naar Den Haag. Dat zag ik bij alle provincies.” (respondent provincie)

“Als ik terugkijk is het vanaf de decentralisatie eigenlijk heel lang rustig gebleven. Er was wat mij betreft nauwelijks sprake van interbestuurlijke samenwerking, de opgave lag bij de provincies. [...] Na de decentralisatie is eigenlijk ieder zijns eigen weg gegaan. Het Rijk is mondjesmaat de voortgang blijven controleren, via cijfers die we aanleveren via de VRN. Wij zijn gaan uitvoeren en we hadden elkaar eigenlijk niet nodig.” (respondent provincie)

Ook respondenten van het ministerie van LNV herkennen het beeld dat er weinig interactie was gedurende (het begin van) het Natuurpact:

“Je merkt in het begin van de decentralisatie dat iedereen nog heel erg rolvast was. Dus wij als Rijk van LNV wilden ons liefst zo min mogelijk bemoeien met provincies. En andersom was natuurlijk echt de houding vanuit de provincies, jullie hebben gedecentraliseerd, dan moet je nou even ons onze gang laten gaan en je niet voortdurend met elkaar bemoeien”

Respondenten van het ministerie van LNV onderstrepen dat er met het Natuurpact bewust is gekozen om geen sturingsrol voor het Rijk te beleggen: de provincies waren aan zet. De systeemverantwoordelijkheid van het Rijk was passief ingestoken: provincies waren aan zet voor de uitvoering en dat zij kunnen aankloppen bij het Rijk met specifieke vragen. Ook is destijds een bewuste keuze gemaakt om in het Natuurpact brede kaders te stellen. Enige uitzondering was de concrete afspraak

over de te realiseren 80.000 ha nieuwe natuur, waarop vanuit het Rijk de voortgang bewaakt met de Voortgangsrapportage en later de Taskforce versnelling inrichting NNN.

Visies over of de beperkte interactie een probleem vormden verschillen. Enerzijds zijn er respondenten van de provincies die de samenwerking hebben opgezocht en hebben gemist:

“Ik miste de echte samenwerking. [...] In het begin van het Natuurpact was de afstand gewoon te groot in mijn beleving. Als je het Rijk belde hoorde je nog wel eens ‘wij zijn systeemverantwoordelijk, jullie gaan over de uitvoering’.” (respondent provincie)

Anderzijds zijn er ook meerdere respondenten van provincies die noemen dat dit in lijn was met de dominante gedachte over decentralisatie – je gaat erover of niet – en dat het in gevallen ook prettig was dat het Rijk niet over de schouder meekeek:

“Er waren heldere afspraken gemaakt. We zijn er zelfstandig mee aan de slag gegaan. Omdat alles liep hadden we ook geen reden om interactie te sturen. Geen bemoeienis van het rijk was wel prettig. Als iemand gaat meesturen kan dat leiden tot ruis.” (respondent provincie)

“Provincies vonden het [destijds] prettig. Het heeft ook met politieke aandacht te maken. Dat heeft ons ontbroken in deze periode.” (respondent provincie)

Terugkijkend was beperkte interactie tijdens niet passend gezien het karakter van de beleidsopgave

Terugkijkend zien respondenten van de provincies en het ministerie van LNV dat de beperkte interactie niet passend was voor de vraagstukken die er waren, zo was er o.a. meer focus op uitvoering dan op gezamenlijke strategische beleidsontwikkeling.

“We gingen redelijk onze eigen gang, het was helder, maar achteraf gezien niet de beste keuze. Het ruimtelijke vraagstuk, de opgave rond de landbouwtransitie lag er een paar jaar geleden ook al. Hadden we achteraf gezien daar niet samen kunnen optrekken? De wereld staat niet stil, de problematiek in Nederland gaat door. Nu wordt het debat samen gevoerd, maar dat hadden we achteraf gezien ook al vanaf 2013 kunnen doen; dan was Natuurpact een basis om in brede agenda samen op te trekken.” (respondent provincie)

“De houding was destijds: we gaan ons er niet mee bemoeien. Vanuit het Rijk logisch en vanuit provincies ook wel prettig. Het was niet verkeerd maar achteraf gezien had je het anders willen doen: je kunt niet zonder elkaar, daar zijn de problemen veel te groot voor.” (respondent provincie)

“De afgelopen 10 jaar hebben provincies weinig beleidsontwikkeling gedaan rond natuur. Het had wel gekund. We hadden bijvoorbeeld een gezamenlijk strategiebureau kunnen ontwikkelen. We hebben wel Bij12 ontwikkeld, maar dat is een uitvoeringsbureau. [...] We weten allen dat de provinciale opgaven de provinciegrens overschrijden en daardoor breder perspectief nodig is en dat kun je op twee manier doen, via de Rijksoverheid of via twaalf samenwerkende provincies. Er lag een gat. De provincies hadden die rol kunnen oppakken en dan had het Rijk die rol misschien nu niet hoeven terugpakken.” (respondent provincie)

Samenvattend kan worden gesteld dat er tijdens de periode 2012-2019 weinig interactie was tussen Rijk en provincies. Die sluit aan bij het dominante sturingsdiscours ‘je gaat erover of niet’. Dit discours

bleek echter slecht samen te gaan met het provincie-overstijgende karakter van het verbeteren van natuurkwaliteit en de daarmee samenhangende landbouwtransitie. Zodoende werd ‘wie’ ‘waar’ over ging, steeds meer een onderwerp van discussie met toenemende politieke aandacht voor het natuurdossier. Meer samenwerking met het Rijk werd nodig geacht om deze uitdagingen te adresseren.

3.2.2 Ervaringen tijdens periode 2019-2021

Het Rijk pakt een actievere rol

Afgelopen jaren nam de politieke druk toe op het natuurdossier. De Tweede Kamer (hoewel zelf akkoord gegeven aan de decentralisatie) stelde gedetailleerde vragen over de voortgang van het natuurbeleid in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Alhoewel in eerste instantie Kamervragen werden doorgestuurd naar de Gedeputeerden werd er steeds vaker naar de Minister gekeken. De urgentie (o.a. het stikstof arrest van de Raad van State, maar ook de Europese Biodiversiteitsstrategie) was te groot voor het Rijk om zich langer afzijdig te houden.

Vanuit LNV wordt deze politieke urgentie vooral ervaren als een impuls voor nieuw beleid en geld. Zo heeft de urgentie zich onder meer vertaald naar het Uitvoeringsprogramma Natuur, waarin er voor de komende tien jaar bijna drie miljard euro is voorzien voor natuurherstel. Bij zo’n groot bedrag, in combinatie met haar systeemverantwoordelijkheid, wil het kabinet een vinger in de pap kunnen houden en samen met de provincies (en gemeenten en waterschappen) sturing geven aan natuurbeleid. Er is zodoende sinds (en in aanloop naar) het Uitvoeringsprogramma Natuur meer toenadering gekomen tussen LNV en provincies met het besef dat LNV en provincies ‘het samen moeten doen’. Het gesprek wordt weer gevoerd en dit wordt als positief ervaren. De minister wilde, samen met de provincies, weer meer mee kunnen sturen op de inzet van die middelen en het doelbereik. Daarmee veranderde de sturingsfilosofie in natuurbeleid. Er werd geconcludeerd dat er meer bereikt kan worden door samen te werken. Concreet betekent een actievere rol vanuit het Rijk dat er meer strakke kaders worden meegegeven aan de provincies bij het Programma Natuur (i.t.t. het Natuurpact).

Provincies ervaren dat de mate en vorm van samenwerking met het Rijk gedurende deze periode logischerwijs is gaan schuiven. Respondenten van provincies noemen begrip te hebben voor een actievere rol van het Rijk in het natuurbeleid en ervaren het als positief:

“Het is prettig voor de provincie dat er weer meer inhoudelijke experts op Rijksniveau werken zodat je gelijkwaardige gesprekspartners hebt”. (respondent provincie)

“Wij moesten wel wennen dat zij dit laatste jaar, met Programma Natuur, meer regie wilden voeren, maar wij vinden het logisch dat het Rijk of Europa kaders stelt.” (respondent provincie)

Zorgen over verantwoordingsverplichtingen en afrekenbaarheid

Tegelijkertijd zijn er bij enkele respondenten ook zorgen over verantwoordingsverplichtingen richting het Rijk en afrekenbare doelen (Kuindersma et al., 2021). Een van de belangrijkste knelpunten rondom samenwerking is de gevoeligheid omtrent afrekenbaarheid. Hoge politieke druk vanuit o.a. de Tweede Kamer leidt tot een sterke voorkeur voor het formuleren van o.a. afrekenbare doelen door LNV om te kunnen sturen op doelrealisatie. Dit leidt echter in de provincies tot veel onrust,

omdat dergelijke doelen vragen opwerpen over de ruimte die provincies hebben voor eigen (gebiedsgerichte) invulling alsook hoe het samenspel Rijk-provincie het best vormgegeven kan worden. Afrekenbaarheid is zodoende een moeilijk woord, omdat het bij sommigen symbool staat voor een te sterke top-down sturing vanuit het Rijk. Deze gevoeligheid is niet nieuw; discussies hierover met de provincie worden herkend uit de tijd van het Natuurpact, de voortgangsrapportage en de taskforce.

Overigens wordt er tussen provincies en IPO anders gedacht over in welke top-down sturing wenselijk is. Waar provincies liever concrete taken geformuleerd zien, is er bij het IPO een voorkeur voor meer vrijheid voor eigen invulling door provincies. Binnen de provincie verschilt deze houding weer tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau. Ambtelijk wil men graag duidelijke sturing vanuit het Rijk. Bestuurlijk kan dat echter gevoelig liggen, omdat er bezorgdheid onder provincies is dat het Rijk hen zaken oplegt.

Zoektocht naar een gelijkwaardige samenwerking

Tegelijk speelt in dit licht ook de zoektocht naar hoe gelijkwaardige samenwerking vorm te geven. Respondenten van provincies hebben begrip voor een actievere rol van het Rijk maar willen wel gelijkwaardig, 'als één overheid', samenwerken.

"We zijn nu ontwikkeld naar het idee dat je alle vier de overheidslagen nodig hebt en vanuit jouw positie bijdraagt aan de maatschappelijke opgave. In het begin was het een soort scheiding vanuit het principe 'je gaat erover of je gaat er niet over' en daardoor ben je eigenlijk al vrij snel op afstand van elkaar komen te staan. Wat dat betreft zie ik in de beginjaren een robuuste scheiding, een afstand, en daarna hebben we enige jaren elkaar niet echt opgezocht. We zijn nu langzaam naar elkaar aan het groeien vanuit het besef dat je elkaar nodig hebt." (respondent provincie)

"Uiteindelijk hebben we hetzelfde doel. Ieder vanuit onze eigen rol. Ik denk dat we zeker nu die beginjaren van de decentralisatie voorbij zijn dat we beseffen dat we elkaar heel veel meer nodig hebben. Dat gebeurt. We weten elkaar ook steeds beter te vinden." (respondent ministerie LNV)

Onder het Programma Natuur is samen met de provincies nagedacht over de vormgeving van de sturing. Hieronder vallen bijvoorbeeld een structureel overleg en een regiegroep. En alhoewel er wordt gestreefd naar een gelijkwaardige samenwerking als één overheid, is de praktijk weerbarstig, deels door de sectorale schotten van het Rijk en de planning en samenhang van diverse (sectorale) programma's. Maar deels ook door de politieke druk en de zoektocht tussen (hiërarchisch) sturen en (gelijkwaardig) samenwerken. Enkele illustrerende reacties van provincied medewerkers:

"Bij het Programma Natuur (PN) merk je dat het Rijk eigenlijk heel snel in een controlestand schiet in plaats van dat je echt iets gemeenschappelijk samenwerking zoekt, niet ieder vanuit zijn kracht. [...] Vertrouw de provincie dat ze het goed doen. Het is de rol de provincie om op het gebiedsniveau [te acteren], en dat het Rijk op het systeemniveau blijft. [...] Het is soms nog wel een zoektocht, hoe kunnen we echt samenwerken?" (respondent provincie)

"[De samenwerking] heeft veel gezichten. Het Programma Natuur is een vorm van samen oppakken. Maar alle Rijksregelingen [SPUKS] die eromheen geplakt zijn, is een vorm van niet samen oppakken. Het is trekken en duwen, stapje vooruit, drie terug. Paniek speelt hier een rol in. Het is een ingewikkeld proces waar allemaal spannende dingen gebeuren, waar ik nog niet weet hoe we eruit uitkomen." (respondent provincie)

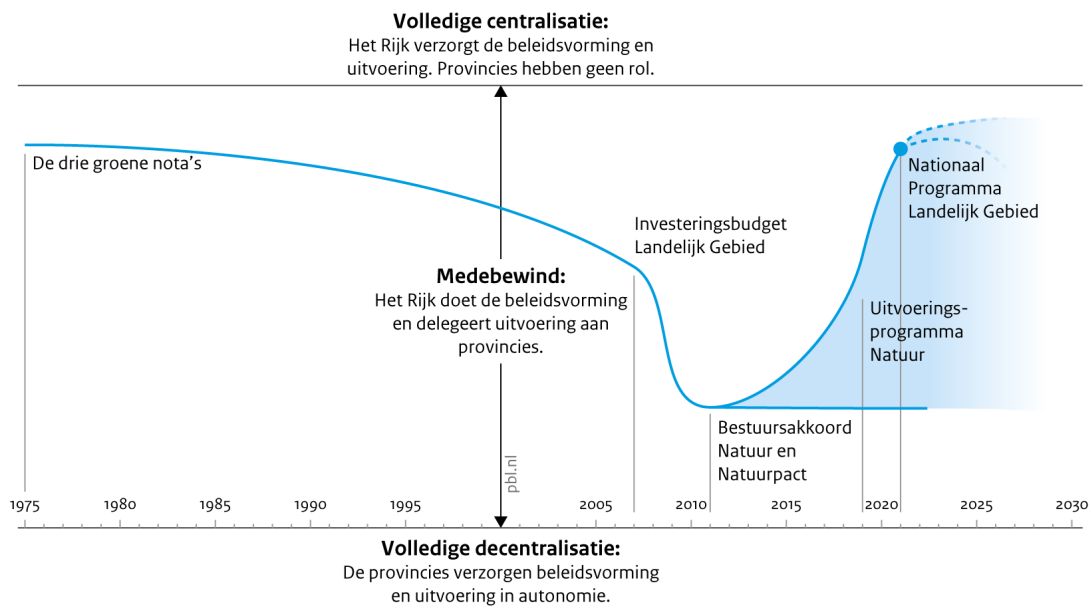
“Ik ervaar dat sommigen bij het Rijk (DG stikstof) last hebben van stikstofproblematiek en schieten daarvoor in de kramp, ook vanuit de Tweede Kamer is er veel controle en druk. Vanuit LNV is de relatie heel anders, [er is de] wens om gelijkwaardig te werken.” (respondent provincie)

Desalniettemin zijn respondenten van provincies en LNV positief dat Rijk en provincies weer meer samen optrekken en onderstrepen positieve stappen worden gezet in de samenwerking.

3.3 Deelconclusies I: analyse relatie Rijk en provincies

De tour d’horizon beschreven in dit hoofdstuk laat zien dat de verhoudingen tussen betrokken partijen (Rijk en provincies) continu opnieuw uit worden gevonden. Er is nooit sprake geweest van volledige centralisatie of decentralisatie. Tot aan de start van de stikstofcrisis in 2019 kunnen we wel spreken van een trend richting meer decentralisatie (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2
Relatie Rijk en provincie in natuurbeleid



Bron: PBL

De decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies sluit aan bij een bredere decentralisatiegolf in Nederland (jeugdzorg, AWBZ en participatiewet). Onder andere het sneuvelen van het PAS vormde een keerpunt in deze trend en bracht een – vernieuwde – zoektocht naar interbestuurlijke verhoudingen tussen provincies en Rijk in een stroomversnelling.

Momenteel lopen verschillende beleidsprogramma’s met verschillende sturingsfilosofieën tegelijk. Met de verschillende programma’s is een diffuus beeld ontstaan voor wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen in het natuurbeleid. De trend richting meer decentralisatie is doorbroken. Hetzelfde geldt voor het adagium ‘je gaat erover of niet’, dat tot en met het Natuurpact dominant is gebleven. Het Rijk neemt een meer actieve en sturende rol op zich in het programma SN en het NPLG. Wat deze

rolinvulling precies gaat betekenen voor de interbestuurlijke verhoudingen op lange termijn, moet nog blijken.

Met deze context als startpunt, onderzoeken we in het volgende deel van dit rapport op welke manier provincies (in samenwerking met het Rijk en andere partijen) vorm geven aan drie beleidsstrategieën in het kader van het Natuurpact: natuurherstel en realisatie binnen NNN/Natura 2000, het realiseren van overgangsgebieden en natuurinclusief bouwen. We kijken daarbij naar de kansen en knelpunten waar provincies tegenaan lopen, specifiek met oog op de in dit hoofdstuk beschreven dynamische context.

BEVINDINGEN DEEL II:

HEDEN & VOORUITKIJKEND

4 Realisatie en bescherming van het NNN/N2000

4.1 Inleiding opgave en voortgang

Eén van de ambities van het Natuurpact is het verbeteren van biodiversiteit. Belangrijke strategie die de provincies hiertoe inzetten is het verbeteren en in standhouden van de kwaliteit van natuur binnen afgebakende gebieden (met name Natura 2000-gebieden). Deze strategie geeft invulling aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Daarnaast werkt men aan de verdere uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Voor beide strategieën geldt echter dat de doelstellingen met huidig beleid niet binnen bereik liggen (PBL & WUR, 2020).

Sinds het einde van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en het begin van de ‘stikstofcrisis’ is er veel politieke druk komen te staan op het verbeteren van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. De aanpak van de stikstofcrisis leidt tot veel maatschappelijk en politiek debat over natuurbeleid. In deze context heeft de overheid verschillende nieuwe beleidsprogramma's geïntroduceerd, zoals Programma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (zie hoofdstuk 3.1). Hoewel de precieze uitwerking van met name het NPLG nog moet blijken, lijken meer verbindingen te worden gezocht tussen natuurgebieden enerzijds en de omringende ‘overgangsgebieden’ (zie hoofdstuk 5) anderzijds.

In het kader van de hier onderzochte beleidsstrategie om te komen tot realisatie en bescherming van natuur in Natura 2000-gebieden en NNN, zijn drie casussen onderzocht: Botshol (Utrecht), Dwingelderveld (Drenthe) en Solleveld en Kapittelduinen (Zuid-Holland; zie bijlage 2). In alle drie de casussen komen verschillende beleidssporen samen, waaronder Natura 2000, NNN, KRW; en in het geval van de eerste twee ook agrarisch natuurbeheer. In Botshol en het Dwingelderveld is landbouw in de directe omgeving een belangrijke drukfactor, terwijl dat in Solleveld en Kapittelduinen met name verstedelijking en recreatiedruk zijn. In alle casussen zijn provincies samen met een breed scala aan gebiedspartijen (o.a. agrariërs, gemeenten, waterschappen en terreinbeherende organisaties) op zoek naar manieren om natuurdoelen te behalen in een dynamische politieke en beleidscontext.

4.2 Vorm van interbestuurlijke samenwerking

Voor de beleidsstrategie *realiseren en beschermen van het NNN/Natura 2000* constateren we dat er verschillende sturingsstijlen (Teisman et al., 2018) naast elkaar bestaan.

Zoals reeds geconstateerd in hoofdstuk 3.1 is er in het Natuurpact vooral sprake van meerlaags bestuur voor wat betreft de formulering en implementatie van natuurbeleid door de overheid. Tussen provincies en het Rijk is hier het adagium ‘je gaat erover of niet’ sterk aanwezig; de provincies zijn aanzet en het Rijk houdt zich vooral afzijdig. De provincies zetten sterk in op het behalen van de (Europese) natuurdoelen (zie ook PBL & WUR, 2017; 2020). Met name na de stikstofcrisis lijkt het overheidsbeleid steeds meer op te schuiven naar meerlaagsmanagement. De SPUK's uit het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn een voorbeeld van prestatieafspraken tussen Rijk en provincies

en een trendbreuk in vergelijking met het Natuurpact. Ook ligt er een sterke nadruk op het behalen van sectorale ‘onontkoombare’ doelen, met andere woorden op het leveren van prestaties.

Daarnaast zien we dat er verschillende lokale en regionale gebiedsprocessen een belangrijke rol spelen in zowel de implementatie als ook de vormgeving van natuurbeleid. Deze processen zijn voornamelijk ontstaan als vormen van maatschappelijke samenwerking. Overheden haken aan op maatschappelijke beweging die ‘bottom-up’ ontstaat of initiëren zelf gebiedsprocessen voor uitbreiding van NNN. Dit gebeurt voornamelijk in ruimtes waar weinig (uitgewerkt) beleid is – vooral waar het een integrale benadering van maatregelen in een specifiek gebied betreft. Een belangrijke rol van de overheid is het faciliteren van de plannen van de gebiedscoalitie. Met de komst van het NPLG (en een verschuiving richting meerlaagsmanagement) lijkt ook van gebiedscoalities verwacht te worden dat zij bij moeten dragen aan top-down vastgestelde doelen. Daarbij wordt ook de rol van de provincie van doelbewaker, naast gebiedspartner, prominenter. Het is echter nog de vraag hoe de samenwerking tussen gebiedsprocessen en de overheid als doelbewaker precies vormgegeven gaat worden.

4.3 Resultaten analyse beleidsarrangement

4.3.1 Korte beschrijving gebiedscases

Tabel 4.1

Gebiedscases beleidsstrategie realisatie en bescherming van het NNN/N2000.

Gebiedscasus	Beschrijving
Solleveld & Kapittelduinen, Zuid-Holland	Het gebied Solleveld en Kapittelduinen ligt in het verstedelijkte westelijke gedeelte van Zuid-Holland en staat onder druk van o.a. recreatie, havenactiviteiten en glastuinbouw. Er komen in Solleveld en Kapittelduinen verschillende beleidssporen samen, waaronder Natura 2000, NNN en KRW. Ten slotte wordt onder de vlag van Nationaal Park Hollandse Duinen door gebiedsactoren gewerkt aan overgangszones om het Natura 2000-gebied te kunnen ontlasten.
Dwingelderveld, Drenthe	Het Dwingelderveld is een nat heide- en bosgebied van bijna 4000 hectare in het zuidwesten van Drenthe. Het Dwingelderveld is aangewezen als N2000 gebied, behoort tot het stelsel van de Nationale Parken in Nederland en maakt deel uit van het NNN. Het waterschap werkt aan het vasthouden van water in het gebied, de Kaderrichtlijn Water voorziet bovendien vernattingsmaatregelen rondom het gebied.
Botshol, Utrecht	De polder Botshol is aangewezen als N2000-gebied en wordt gekenmerkt door laagveen, ondiep water, verlande petgaten en legakkers, (veenmos)rietlanden en moerasbos. Er spelen opgaven rondom bodemdaling, waterkwaliteit en -kwantiteit stikstofreductie en CO ₂ -reductie. Rondom Botshol zijn verschillende gebiedsprocessen ontstaan op initiatief van zowel boeren als de provincie met de ambitie om natuur-, landbouw- en leefbaarheidsdoelen in samenhang met elkaar op te pakken.

Bron: casusbeschrijvingen bijlage 2

4.3.2 Beschrijving van het beleidsarrangement

Discours

Grofweg onderscheiden we twee inhoudelijke discoursen bij beleidsarrangementen omtrent het realiseren en beschermen van natuur in het NNN en Natura 2000-gebieden.

Het eerste is het nastreven van een hoge natuurkwaliteit binnen afgebakende gebieden, met name Natura 2000-gebieden. De drie onderzochte casussen Botshol, Dwingelderveld en Solleveld en Kapittelduinen zijn alle drie Natura 2000-gebied en maken deel uit van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In deze beschermde gebieden worden specifieke leefgebieden of ecosystemen (habitats) beschermd. Zo is het laagveen in Botshol aangewezen als Natura 2000 vanwege onder andere het habitattype galigaanmoerassen (H7210); het Dwingelderveld, omdat het als nat heidegebied vele waardevolle habitattypen en doelsoorten herbergt; en het duingebied Solleveld en Kapittelduinen, met onder andere de grijze duinen (H2130) en vochtige duinvalleien (H2190) als kwetsbare habitattypen (Natura 2000, 2023).

Ter bescherming van deze habitats zijn andere (ruimtelijke) functies, zoals recreatie, maar ook maatschappelijke initiatieven vooral ondersteunend aan het beschermen van soorten en hun leefgebied. Zodoende zijn ecologische waarden leidend in het vormgeven van natuurbeleid in het kader van het realiseren en beschermen van natuurgebieden. Buijs e.a. (2017) spreken hier wel van het ‘*Ecologie voorop*’-discours. Maatregelen om natuurkwaliteit te verhogen, richten zich vooral op ingrepen binnen beschermde gebieden of op het uitbreiden van deze gebieden. Zo is in Solleveld het aantal bezoekers per dag gelimiteerd. In Dwingelderveld zijn boeren uitgekocht om het verdroogde gebied weer te kunnen vernatten en in Botshol bestaat een scherpe grens tussen natuurgebied en direct omringend agrarisch gebied in termen van waterbeheer. In de praktijk heeft dit discours zodoende geleid tot een scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuurgebieden en direct aangrenzende gebieden (zie PBL & WUR, 2020).

Deze scheidingen blijken in de praktijk echter niet altijd houdbaar. Ondanks ingrepen schiet met name in Botshol de waterkwaliteit (en -kwantiteit) tekort; in Dwingelderveld staat het diepere grondwater nog te laag. In het geval van Solleveld en Kapittelduinen leidt een grote woningbouw-opgave tot een verhoogde recreatiedruk in het Natura 2000-gebied. Bovendien zijn alle drie de gebieden stikstofgevoelig. Deze opgaven zijn niet te verhelpen met beheer binnen de Natura 2000-gebieden alleen. Natuurgebieden zijn op veel verschillende manieren (o.a. historisch, ecologisch, sociaal) nauw verbonden met hun directe omgeving.

Het tweede discours neemt deze verbondenheid als uitgangspunt. In dit ‘integrale discours’ van natuurkwaliteit wordt synergie gezocht tussen ecologische en o.a. economische, sociaal-culturele en landschappelijke waarden. Daardoor zijn ecologische waarden minder leidend. Er wordt bovendien verder gekeken dan de beschermde gebieden; het doel is het nastreven van (landschappelijke) samenhang tussen verschillende (ruimtelijke) functies. In de casusgebieden wordt hiertoe nagedacht over een gedeeld maatschappelijk toekomstbeeld van de regio en een bijbehorende visie op landschappelijke samenhang, waarin verschillende belangen worden afgewogen (kader 4.1).

Kader 4.1 De Agenda Boer Burger Natuur

In Drenthe (Dwingelderveld) hebben LTO Noord, Natuur en Milieufederatie Drenthe, Het Drents Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, samen met het collectief Agrarische Natuur Drenthe, Landschapsbeheer Drenthe en belangenorganisatie Drents Agrarisch Jongeren Kontakt in 2019 de Agenda Boer Burger Natuur opgesteld. Met de agenda hebben de partijen het initiatief naar zich toegetrokken om een visie te ontwikkelen hoe bij te dragen aan natuurherstel- en behoud, met als voorwaarde dat er een ontwikkelperspectief wordt geboden voor bedrijven rondom het Natura 2000-gebied. Die visie richt zich op het doel in 2030 tot de top van de Nederlandse kringlooplandbouw te behoren. Onder de vlag van de agenda lopen inmiddels enkele concrete programma's die boeren moeten helpen de omslag naar kringlooplandbouw te maken en burgers te informeren (Boer Burger Natuur Drenthe, 2023). De Agenda biedt een platform voor informele samenwerking tussen regionale partijen.

In uiterste vorm reflecteren de twee discoursen twee verschillende relaties tussen mens en natuur: gescheiden of samen. Dat deze discoursen daardoor kunnen botsen, laten de ervaringen rondom de oprichting van het Nationale Park Hollandse Duinen in Solleveld en Kapittelduinen zien. Het Nationale Park zou het gehele Zuid-Hollandse duingebied, inclusief glastuinbouw, bollenstreek en de stad Den Haag moeten omvatten. De toekenning van de titel Nationaal Park is echter in 2021 geweigerd door de Adviescommissie Nationale Parken (LNV). Belangrijke reden was dat de toetsing vooral plaatsvond op ecologische gronden, en de commissieleden waren vanuit dat perspectief niet overtuigd van de toegevoegde waarde van de stad, bollenvelden en glastuinbouw.

Dit wil niet zeggen dat de twee elkaar (altijd) uitsluiten of elkaar niet overlappen. In het tweede discours is geen sprake van het opheffen van beschermde natuurgebieden, maar eerder van een extra inspanning rondom die gebieden. In de analyse van de overige drie elementen van de BAA, zullen we echter zien dat beide discoursen wel uitkristalliseren in verschillende actorcoalities, regels en hulpbronnen die, ondanks de overlap, niet per definitie goed op elkaar aansluiten.

Actoren en coalities

In navolging van de hierboven beschreven discoursen, onderscheiden we twee coalities in deze paragraaf: de coalitie rondom het 'Ecologie Voorop' discours van Rijk, provincie en uitvoeringsorganisaties en de coalities van gebiedspartijen rondom het integrale discours.

Het 'Ecologie voorop' discours is sterk verankerd in de organisatie van natuurbeleid. Zoals we zagen in hoofdstuk 3.1, zijn Rijk (LNV) en provincies hier door de jaren heen in verschillende verhoudingen voor aan zet geweest. In het Natuurpact staan de provincies aan de lat voor de verwerving en inrichting van het NNN en het beheer van Natura 2000-gebieden. Het Rijk stond meer op afstand, al is daar met het Programma Natuur en het NPLG verandering in gekomen (zie 3.1).

Vanwege de sectorale organisatie van de provincie zijn veelal aparte afdelingen verantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoer van het beleid, denk aan natuur, water, bodem, landbouw en recreatie. Veel van dit sectorale beleid raakt aan ander beleid – zoals de energietransitie, kringlooplandbouw en klimaatadaptatie, maar ook het stoppen van biodiversiteitsverlies en het creëren van overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden. In dat licht wordt nu meer samengewerkt tussen sectoren binnen provincies. Desalniettemin blijft de sectorale organisatie vaak dominant: zo moet elke afdeling vanuit eigen perspectief een oordeel geven over te nemen maatregelen. Hetzelfde geldt voor subsidie- of vergunningaanvragen: gebiedspartijen moeten soms voor één plan bij

verschillende afdelingen aankloppen. Dit levert, zowel voor gebiedspartijen als voor provincieambtenaren, veel extra overleg en afstemmen op en kost dus veel tijd. Bij gebrek aan integrale afwegingskaders of overkoepelende visie, is er bovendien niet altijd een duidelijke prioritering. Daardoor is er (op de lange termijn) niet altijd duidelijkheid over de koers van het provinciaal beleid. Met andere woorden sluit de sectorale insteek (o.a. organisatie en beleid) van de provincie niet altijd aan op het integrale karakter van de voorliggende opgaven in gebieden. Hoewel er stappen worden gezet met meer integraal werken, is dit niet altijd structureel en kan dit verschillen per afdeling. Veel respondenten (zowel binnen de provincie als erbuiten) zien het NPLG een kans om integraal werken – en integraal beleid – verder te versterken.

Voor wat betreft de uitvoering van het natuurbeleid – specifiek het beheer binnen natuurgebieden – wordt vanuit de provinciale natuurafdelingen nauw samengewerkt met terreinbeherende organisaties, zoals natuurorganisaties Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Zuid-Hollands Landschap (in Dwingelderveld, Botshol en Kapittelduinen), maar ook drinkwaterbedrijf Dunea (in Solleveld). Ook voor agrariërs is een beperkte rol weggelegd als beheerder onder de voorwaarden van het agrarisch natuurbeheer (ANLb). Deze beheerders hebben formele afspraken gemaakt met de overheden en worden betaald via beheersubsidies (zie verder onder het kopje formele en informele regels hieronder). Overigens is Dunea hier een uitzondering op. Dunea betaalt beheer uit eigen inkomsten als waterbedrijf en stelt bovenop het provinciaal beheerplan een eigen beheerplan op. Dit gaat niet alleen in op natuurkwaliteit, maar bijvoorbeeld ook op bezoekersmanagement (recreatie), onderzoek en educatie.

Tegelijkertijd ontstaan ‘in de schaduw’ van deze overheidscoalities, bottom-up coalities rondom Natura 2000-gebieden, die natuurbelangen meer in samenhang willen benaderen met andere belangen. Zij ontstaan op eigen initiatief, maar vaak wel in reactie op als (te) sectoraal ervaren overheidskaders. Bovendien dienen deze initiatieven als belangrijke platforms om regionale netwerken op te bouwen. Het mobiliseren door Dunea van verschillende regionale partijen (o.a. gemeenten, waterschappen, provincie, glastuinbouwondernemers) onder de vlag van Nationaal Park Hollandse Duinen, is hier een voorbeeld van (zie kader 4.2).

Kader 4.2 Het Nationaal Park Hollandse Duinen

De lancering van de wedstrijd ‘mooiste nationaal park van Nederland’ door het voormalige ministerie van EZ in 2016 greep Dunea aan als kans om partijen bij elkaar te brengen onder de vlag Nationaal Park Hollandse Duinen (NPHD). Door een platform te ontwikkelen waarop regionale partijen met elkaar in gesprek kunnen, hoopt Dunea meer bewustzijn te creëren over de samenhang tussen natuurgebied en verstedelijkt dan wel tuinbouwgebied. Die samenhang achtte Dunea nodig, omdat onder andere de recreatiedruk volgens hen niet te adresseren is door natuurbeheer alleen.

De commissie die in 2021 de aanvraag afwees, adviseerde de aanvraag in stand te houden en het initiatief verder uit te werken (met budget van het Bureau Nationale Parken van LNV). Door betrokken gebiedspartijen in het gebied is het idee om verder te werken aan NPHD omarmd.

Dunea is – als grootste terreinbeheerder in het duingebied qua areaal – initiatiefnemer en regievoerder van het Nationaal Park Hollandse Duinen. Het initiatief begon met 40 partners, nu zijn dat er 55. De zes ‘besturingspartners’ (gemeente Den Haag, Dunea, twee hoogheemraadschappen, Staatsbosbeheer en de provincie) stippelen de koers van het NPHD uit, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het trekken van de projecten en voor het vinden van middelen om de projecten te kunnen uitvoeren.

In Botshol en Dwingelderveld waren agrariërs belangrijke initiatiefnemers van dergelijke ‘gebiedsprocessen’ (zie kaders 4.1 en 4.3). Hier speelt ook een economisch belang. De agrariërs proberen

op een proactieve manier een eigen invulling te geven aan hun bijdragen aan natuurkwaliteit, waarbij het veiligstellen van de toekomst van de agrarische bedrijven een belangrijk uitgangspunt is.

Kader 4.3 Gebiedsproces rondom Botshol

Rondom Botshol heeft een groep agrariërs initiatief genomen om vanuit een EU-project (POP3) 'Polderkennis op peil' de provincie te vragen een gezamenlijke verkenning uit te voeren hoe hun bedrijven en de polder toekomstbestendig gemaakt kunnen worden. Deze aanvraag viel samen met een verzoek vanuit respectievelijk Natuurmonumenten en de provincie Utrecht aan de Gebiedscommissie Utrecht-West om mogelijkheden te onderzoeken voor meer groen op agrarische percelen in het licht van natuuropgaven en reductie van stikstof en bodemdaling. Deze sporen zijn bijeengebracht in een gebiedsproces, dat gefaciliteerd wordt door de Gebiedscommissie Utrecht-West in opdracht van de provincie Utrecht. De gebiedspartijen houden zich bezig met thema's als energie, biodiversiteit en veenbodemdaling (waarvoor concrete doelen geformuleerd zijn) en economische duurzaamheid van agrarische bedrijven, het verbeteren van de agrarische bedrijfsstructuur en stikstofreductie op het Natura 2000-gebied Botshol (waarvoor nog geen concrete doelen geformuleerd zijn).

In de visies die worden ontwikkeld door de gebiedspartijen wordt niet zozeer gesproken over doelen, maar over *opgaven* en wordt vooral gewerkt aan hetgeen waar 'energie op zit'. Met andere woorden hangen de initiatieven af van intrinsieke motivatie van de deelnemers. Provincies spelen in op deze energie door de gebiedsprocessen te faciliteren. In deze rol is er ruimte tot onderhandeling over gezamenlijke kaders en doelstellingen en wordt gericht op onderling begrip. De taak van de Gebiedscommissie Utrecht-West (zie kader 4.3) is zelfs expliciet het opbouwen en behouden van vertrouwen tussen gebiedspartners en de provincie.

Met de publicatie van de startnotitie NPLG wordt een meer formele rol voor gebiedsprocessen in het behalen van (sectorale) doelen voorzien. Ervaringen uit de casussen laten hier verschillende implicaties zien voor de verhoudingen tussen de verschillende coalities. Met name in de casussen waarin gebiedsprocessen meer defensief zijn ingestoken (bijv. ter verdediging van economische belangen), heeft de publicatie van de 'stikstofkaart' door het Rijk voor veel wantrouwen gezorgd onder de gebiedspartners en daarmee de samenwerking onder druk gezet. Hier is het bovendien lastig voor de provincie om haar rol als facilitator en gebiedspartner te combineren met haar (nieuwe) rol als doelbewaker. In Solleveld en Kapittelduinen is het NPHD in oprichting meer offensief: er wordt opgekomen voor meer ruimte voor natuur. In dit geval wordt juist gehoopt op een sterkere aansluiting met beleid. Hierbij ligt de hoop sterk op een meer integrale insteek en een sterkere rol van de provincie als partij die juridische en financiële middelen inzet ten behoeve van de doelen van het gebiedsproces.

Formele en informele regels

In het kader van de Natuurpact-ambitie *het verbeteren van biodiversiteit* is een aantal beleidssporen relevant; met name Natura 2000, NNN en KRW en in Botshol en Dwingelderveld ook het agrarisch natuurbeheer. Om deze sporen ten uitvoering te brengen, hebben provincies verschillende instrumenten tot hun beschikking. Dit zijn zowel juridische (zoals de beheerplannen) als financiële (tabel 4.2). In de onderzochte casus komen verschillende instrumenten vanuit verschillende natuurbeleidssporen samen. Over het algemeen lijken deze beleidssporen – die veelal apart van elkaar worden uitgewerkt – elkaar niet te bijten.

Tabel 4.2

Overzicht instrumenten onder Natuurpact (in casussen; niet uitputtend)

Naam	Doel	Werkingsgebied	Verantwoordelijke
Natura 2000 beheerplan	Beschrijving te nemen herstelmaatregelen	Elk Nederlands Natura 2000-gebied	Provincie
Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)	Subsidie voor uitvoer van beheer door TBO's	Natura 2000 en NNN	Provincie
Gelden Natuurpact	Aanvullend op SNL voor natuurherstelmaatregelen	NNN	Provincie
Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL)	Subsidie voor natuurbeheer voor aanleg natuur	NNN	Provincie
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)	Subsidie voor natuurbeheer t.b.v. agrarische natuurbeheercollectieven	Agrarisch gebied veelal buiten NNN	Provincie
Gelden uit KRW	Waarborgen kwaliteit grond- en oppervlakte water	Regionale oppervlaktewateren en grondwater in provincie	Provincie (IenW is systeemverantwoordelijk)

Met name sinds het stikstofarrest is bovenop deze beleidssporen een aantal nieuwe beleidsprogramma's geïntroduceerd, waaronder de Wet stikstofreductie en natuurherstel, het Uitvoeringsprogramma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Met de komst van deze nieuwe beleidsprogramma's is het budget voor natuurbeheer (o.a. via de specifieke doeluitkering, SPUK) toegenomen. Een grote (bureaucratische) uitdaging voor provincies is het managen van de overgang tussen lopend instrumentarium en instrumentarium dat voortkomt uit de nieuwe beleidsprogramma's. Zo speelt de vraag hoe alle verschillende regelingen bij beheerders te krijgen gezien staatssteunregels, maar ook gezien een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. Bovendien lopen de verschillende programma's niet synchroon, waardoor procedures niet goed op elkaar zijn afgestemd. Een voorbeeld daarvan is de strakke deadline voor de gebiedsplannen in het kader van het NPLG met oog op de provinciale verkiezingen of de aansluiting van het NPLG op bestaande gebiedsprocessen (zie hieronder).

Naast meer middelen, beoogt in elk geval het NPLG een meer integrale aanpak. Het NPLG wordt daarom gezien als mogelijke 'brug' tussen sectoraal beleid en de meer integrale visies die worden

ontwikkeld in gebiedsprocessen. Omdat het NPLG nog niet volledig is uitgekristalliseerd rest echter nog een belangrijke vraag hoe lopende gebiedsprocessen passen binnen het NPLG. Ook is het nog onzeker hoe de plannen die reeds in de gebieden zijn gemaakt zich gaan verhouden tot de doelen die door Rijk en provincies verplicht worden gesteld. Onder het kopje Actoren & coalities noemden we al de stikstofopgaven als extra verplichting en de veranderende rol van de provincie in de gebiedsprocessen daarbij. Voor Solleveld en Kapittelduinen vragen respondenten zich af of het NPLG voldoende handvatten gaat bieden voor stedelijke natuur en om recreatiedruk aan te pakken, vanwege de focus op stikstof, natuur, klimaat en water.

Hulpbronnen

Hulpbronnen in het natuurdomein zijn verdeeld over verschillende actoren, zowel overheden als niet-overheden. Dat maakt dat de machtsverhoudingen in het beleidsarrangement omtrent natuurkwaliteit – en daarmee het creëren van organiserend vermogen – complex zijn.

De overheid heeft vooral financiële en juridische middelen tot haar beschikking, die zij inzet voor het behalen van beleidsopgaven als VHR, NNN, KRW, maar ook stikstofreductie. Er staat politieke druk op het zo snel mogelijk halen van deze doelen. Zoals reeds gezegd, rest er op het gebied van NNN, KRW en VHR (o.a. stikstof) nog een flinke restopgave. In reactie hierop zetten Rijk en provincies in op versnellen (zoals voor het voltooiën van NNN) dan wel afdwingen (zoals eventuele uitkoop van ‘piekbelasters’).

Deze harde deadlines en optie tot inzet van dwanginstrumentarium, staat echter haaks op de tijd die nodig is om vertrouwen op te bouwen in samenwerkingscoalities tussen overheid en gebiedspartners en tijd om te reflecteren op maatregelen in tijden van grote veranderingen. Want waar de ambitie en de instrumenten uit het Natuurpact zich nog richtten op de beschermde gebieden, reiken nieuwe beleidsprogramma’s als het Programma Natuur en het NPLG daar (ver) buiten. Dat betekent met name voor agrariërs grote aanpassingen – en daarmee is hun medewerking van groot belang. Overigens zijn provincies in de praktijk terughoudend zijn met de inzet van dwingend instrumentarium, omdat hiervoor vaak het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak ontbreekt (PBL & WUR, 2020).

Provincies werken in de onderzochte casussen reeds samen met gebiedspartners in verschillende gebiedsprocessen. Er zou dus voortgebouwd kunnen worden op de visies die gebiedspartners geformuleerd hebben op hun regio en hun toekomst. De vraag wordt in de drie onderzochte gebieden echter opgeworpen of de provincie er voldoende in slaagt af te tappen van deze energie. Zowel vanuit Dwingelderveld als vanuit Solleveld en Kapittelduinen klinken geluiden dat de provincie er niet in slaagt verder te komen dan individuele gesprekken of projecten. De sectorale organisatie en het ontbreken van een overkoepelende visie zijn genoemd als redenen daarvoor. Daarmee wordt een kans op leren uit de gebieden en opschaling gemist. Bovendien blijkt uit de koerswijzigingen omtrent de nationale stikstofaanpak (o.a. de impact van de stikstofkaart) op de gebiedsprocessen in Botshol en Dwingelderveld, dat de snelheid en de ‘onontkoombaarheid’ van top-down doelen niet altijd samengaan met de manier van werken in gebiedsprocessen. Sommige respondenten noemden hierbij de juridisering en strikte interpretatie van natuuropgaven een risico voor integraal werken. Er wordt aangegeven dat de korte deadlines het voor de provincie moeilijk maken te reflecteren op zowel samenwerking met gebiedspartners als samenwerking binnen de provincie.

Andersom is voor gebiedsprocessen aansluiting op landelijke en provinciale kaders belangrijk, omdat dat de toegang tot juridische en financiële middelen vergroot en het een zekere mate van

bestaanszekerheid biedt. Zo hebben agrariërs in Botshol en Dwingelderveld behoefte aan duidelijkheid rondom stikstofopgaven. In Solleveld en Kapittelduinen, waar de landbouw een minder grote rol speelt dan in de andere twee onderzochte gebieden, wordt actief contact gezocht met de provincie Zuid-Holland om de problematiek van het gebied een plek te geven in het NPLG. Financiële middelen en juridisch bindende maatregelen zijn volgens de trekkers van het Nationaal Park Hollandse Duinen nodig om de vrijblijvendheid van het gebiedsproces te ontstijgen. Zo kan met juridische kaders bijvoorbeeld worden afgedwongen dat er een bepaald areaal aan groen wordt aangelegd voor elke nieuwbouwwoning. Aan het Uitvoeringsprogramma van het NPHD zelf zijn niet direct middelen gekoppeld voor projecten; financiële middelen van de provincie zijn van groot belang voor de uitvoer van projecten. Zowel gebiedspartners als provincied medewerkers geven echter aan dat het lastig kan zijn financiële middelen te vinden voor integrale ambities zoals natuurontwikkeling in stedelijke gebieden, omdat de voorwaarden van bestaande subsidies dit niet toelaten.

4.4 Uitdagingen en kansen in interbestuurlijk samenwerken

Een belangrijke kans is de energie die in de samenleving bestaat om zich in te zetten voor het verbeteren van de natuurkwaliteit in Nederland. En hoewel de politieke aandacht voor politieke druk zorgt, wordt deze aandacht door sommigen ook als kans gezien, omdat verplichtende doelen en korte deadlines nadruk leggen op de urgentie van de natuuropgave.

Daarnaast vormen de gebiedsprocessen een belangrijke kans: deze processen zijn gericht op het bewustmaken van betrokken partijen, het opbouwen van onderling vertrouwen en het meeliften van bestaande ontwikkelingen/werken aan waar energie op zit. Bovendien wordt ervaring opgedaan met het vinden van integrale (praktijk) oplossingen voor het verbeteren van natuurkwaliteit buiten Natura 2000 en NNN.

Zoals besproken in 4.2, zijn gebiedsprocessen enerzijds en top-down druk anderzijds op verschillende sturingsmechanismen gestoeld. Aansluiting of wederzijdse versterking is geen automatisme. De grootste uitdaging is daarom het verbinden van de (integrale) initiatieven in gebieden met het (sterk geïnstitutionaliseerde sectorale) beleid. Hierbij valt een aantal zaken op.

Ten eerste het belang van duidelijkheid. Er is niet altijd een provinciale (overkoepelende) visie op integrale opgaven. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben vaak verschillende ambities in hun programma's staan, die in sommige gevallen ook met elkaar kunnen botsen. Denk bijvoorbeeld aan een ambitie voor het verbeteren van biodiversiteit en de ambitie voor het opwekken van meer duurzame energie door het plaatsen van windturbines of zonnepanelen of de vraag hoe natuur en landbouw zich tot elkaar verhouden. Sectoraal beleid is echter sterk verankerd in de provinciale organisatie, wat een integrale aanpak – o.a. het formuleren van integrale visies en bijbehorende kaders – bemoeilijkt.

Het ontbreken van dergelijke kaders kan leiden tot verlies van energie bij lokale actoren, wanneer dat leidt tot onduidelijkheid over de koers van beleid en lange termijn ontwikkelingen. Zoals een van de respondenten het formuleert: *“de provincie stelt geen kaders en vindt alles goed, heeft de strategie om te praten, met kleine voorbeelden te komen en de grote slagen uit te stellen”*. Een integrale visie op en kaders voor natuuropgaven bieden kansen om deze onduidelijkheden op te heffen. Voor sommige afwegingen biedt het NPLG aanknopingspunten, al moet de uitwerking hiervan nog blijken. In de quote

schuilt ook een zekere onduidelijkheid in verantwoordelijkheden – wie, wat, waar, wanneer verantwoordelijk is voor implementatie van welke opgaven. Enerzijds gaat het hier om de vraag hoe sectoraal beleid vanuit verschillende provinciale afdelingen samenkomt in gebieden. Anderzijds gaat het ook om de positie van het Rijk ten aanzien van zowel provincies als gebieden.

Tegelijkertijd kan het problemen opleveren op het moment dat een overheid machtsmiddelen inzet om doelen te bereiken. Argwaan, weerstand en een beschadigd vertrouwen zou de samenwerking tussen actoren kunnen ondermijnen; bij uitstek als er twijfels zijn over de rechtmatigheid, legitimiteit of proportionaliteit. Ook hier is het van het grootste belang om het gesprek aan te gaan; om integrale opgaven te stellen waar actoren zich in kunnen vinden en waar de middelen en vangnetten beschikbaar zijn om die te halen. Door draagvlak te creëren kan de noodzakelijke inzet van machtsmiddelen voorkomen worden en blijven de waardevolle gebiedsprocessen intact.

Het vinden van een balans tussen duidelijkheid enerzijds en het kweken van vertrouwen anderszijds, vraagt van de provincie reflectie op haar rollen als gebiedspartner dan wel als doelbewaker: wanneer zit zij hoe in de wedstrijd? Dit is echter niet eenvoudig in een context van politieke druk om in een kort tijdsbestek vooruitgang te boeken op sectorale beleidsdoelen. De deadlines die uit deze druk voortvloeien, staan haaks op de tijd die nodig is in gebiedsprocessen om de organisatie ervan op poten te zetten en onderling vertrouwen te kweken. Bovendien leidt het binnen de provincie tot een gebrek aan tijd voor reflectie op de vraag *'doen we het goede?'* en versterkt de neiging om op de sectorale voet verder te gaan. Doordat besluitvormingscycli van verschillende bestuurslagen en verschillend sectoraal beleid niet synchroon lopen, kunnen budgetten niet altijd op tijd worden vrijgemaakt, of worden mogelijkheden op meekoppeling van andere opgaven, gemist.

5 Realisatie overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingszones

5.1 Inleiding opgave en voortgang

Binnen natuurbeleid richten provincies en Rijk zich niet enkel op Natura 2000 en NNN; zowel het Natuurpact als het Programma Natuur schenkt aandacht aan natuur daarbuiten. Het Natuurpact onderstreept het belang van een goed beheer van bestaande natuur in de omgeving van natuurgebieden⁶. Het Programma Natuur ambieert de omgeving van natuurgebieden natuurinclusiever en klimaatadaptiever te maken, om de druk binnen natuurgebieden te verlagen en natuurkwaliteit te verhogen (LNV, 2020). PBL & WUR beschrijven in de tweede Lerende Evaluatie van het Natuurpact (2020) een aantal drijfveren voor maatregelen buiten het NNN. Zo bleek dat met het afronden van het NNN maximaal 65 procent van de doelstellingen binnen de VHR kunnen worden behaald. Verder wordt het combineren van beleidsopgaven, in het kader van klimaat- en stikstofdoelstellingen, steeds urgenter. Ook wordt benoemd dat integrale aanpak van natuurmaatregelen nodig is voor de langere termijn en voor het creëren van maatschappelijke betrokkenheid, alsook het verbinden van natuur en economie – de twee ‘verbredingsambities’ van het Natuurpact (zie ook 1.4.2; PBL & WUR, 2020).

Voor het natuurinclusiever maken van de omgeving van natuurgebieden, formuleren provincies beleidsstrategieën voor overgangsgebieden en verbindingen. Overgangsgebieden begrijpen wij in dit rapport als gebieden die aan Natura 2000-gebieden en aan het NNN grenzen. In overgangsgebieden wordt de harde grens tussen natuur en andere fysieke opgaven vloeiender ingericht door verandering van gebruiksfuncties binnen deze gebieden, met de bedoeling om natuurdoelen en ‘meekoppeling’ van andere beleidsopgaven te realiseren (Salverda & Pleijte, 2022). Kenmerkend voor dit type gebieden is hun diversiteit; opgaven rondom biodiversiteit, stikstof, water, bodem, landbouw en klimaat worden gecombineerd aangepakt en er wordt een grote verscheidenheid aan maatregelen geïmplementeerd. Een belangrijk doel is een natuurinclusief bedrijfsprospectief of winstmodel voor agrarische bedrijven en andere initiatiefnemers. De reden hiervoor is tweeledig; een dergelijk bedrijfsprospectief creëert draagvlak voor het bijdragen aan een overgangsgebied, bovendien is er (in vergelijking met de Natura 2000/ NNN-gebieden) minder langdurige financiering beschikbaar voor dergelijke gebieden, waardoor een verdienmodel een vereiste is om continuïteit van initiatieven binnen de overgangsgebieden te garanderen (PBL & WUR, 2020).

⁶ “ [...] Ook buiten het NNN is een goed beheer van bestaande natuur dus belangrijk, voor de natuur zelf en voor het welbevinden van bewoners en gebruikers van het landelijk gebied” (EZ & IPO, 2013, p.4)

Daarnaast kunnen beleidsstrategieën zich richten op het creëren van verbindingen. In dit rapport staan twee concepten centraal: ‘ecologische verbindingzones’ en ‘groenblauwe dooradering’.⁷ Een ecologische verbindingzone schept een verbinding tussen natuurgebieden, dat wil zeggen gebieden die deel uitmaken van het NNN. Voorbeelden zijn stroken met poelen langs een vaart, vispassages en wegaanpassingen om risico’s voor overstekend wild te verminderen. Bij groenblauwe dooradering gaat het niet specifiek om een ecologische brug tussen natuurgebieden, maar om een netwerk van groene of ‘natte’ elementen die het landelijk gebied doorsnijden en bijdragen aan de biodiversiteit en belevingswaarde van het landschap. Sloten, slootkanten, houtwallen en bomenrijen zijn bekende voorbeelden.

In de rest van hoofdstuk 5 gaan wij in op interbestuurlijke samenwerking in drie casussen (zie 5.3.1): *De Groene Draad* in Flevoland (exemplarisch voor groenblauwe dooradering), de *Ecologische Verbindingszone de Boomkikker* in Noord-Brabant en *Overgangsgebieden bij Winterswijk* in Gelderland. We beginnen met een typering van de samenwerking die we tegenkomen in de casussen en de expliciete keuzes die de drie provincies maken om de samenwerking in goede banen te leiden. In paragraaf 5.3 onderbouwen wij deze inzichten aan de hand van de beleidsarrangementen aanpak. Wij sluiten af met uitdagingen en kansen waar de drie provincies voor staan.

5.2 Vorm van interbestuurlijke samenwerking

Het interbestuurlijke samenwerken rondom provinciale strategieën voor overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones heeft vooral kenmerken van wat Teisman et al. (2018) beschrijven als bottom-up meerlaagse samenwerking.

Provincies dragen zorg voor de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones, en zoeken hiervoor zowel de samenwerking op met medeoverheden, als met maatschappelijke partners in de regio. Het fundament van samenwerking is het idee van bereidheid en van ‘gelijkwaardige partners’. Provincies, Rijk, gemeenten en waterschappen bundelen krachten om natuuropgaven vooruit te brengen. De ‘natuuropgave’ is daarbij geen gegeven; in gebiedsprocessen hebben de samenwerkingspartners hiervan vaak uiteenlopende definities. Het accent van de samenwerking ligt op het werken aan een gezamenlijke aanpak en op het afbakenen van de opgave in kwestie en in mindere mate op sturing op doelbereik. Daarmee houden provincies en Rijk ook minder zicht op de doelmatigheid (de lange termijn natuurwinst) van beleidsplannen en -maatregelen.

Interbestuurlijke samenwerking heeft een experimenteel en lerend karakter. Omdat er grote verschillen zijn tussen de twaalf provincies in termen van problemen en vraagstellingen (bijvoorbeeld stikstofgevoelige natuur, ruimte aan natuur geven in landelijk gebied, vernatting in verband met klimaatadaptatie, etc.), wordt geëxperimenteerd met gebiedsprocessen (Pleijte et al., 2023). De kern van dat ‘gebiedsgerichte werken’ (Boonstra & Kuindersma 2008) is dat de provincie geen generiek beleid of strakke doelstelling oplegt, maar samen met gemeenten, waterschappen en andere stakeholders (NGO’s, grondbezitters, ondernemers, burgers) in een gebiedsproces tot beleid komt dat aangepast is op een specifieke, lokale situatie (Huitzing et al., 2020) – dus bottom-up samenwerking.

⁷ Voor een uitgebreide definitie van ecologische verbindingzones en groenblauwe dooradering verwijzen wij naar Pleijte et al., 2023.

Indirect gaat het daarmee ook gelijk om het leren over, en uittesten van specifieke samenwerkingsarrangementen, waarin gebiedspartijen aangeven welke doelen zij onderschrijven, en welke acties ze gezamenlijk oppakken. Typerend is ook dat maatschappelijke betrokkenheid en een goed samenwerkingsproces een provinciaal beleidsdoel is – het wordt als een resultaat gezien van goed natuurbeleid (Pleijte et al., 2023).

Daarnaast zijn in de casussen ook pogingen te vinden tot een meer prestatiegerichte en verplichtende vorm van samenwerking – oftewel meerlaagsmanagement. Een deel van de strategie leunt op planologische verankering, onder andere via de omgevingsverordening. Een voorbeeld hiervan zijn de zoekgebieden in de casussen Winterswijk en EVZ in Noord-Brabant, waar natuurmaatregelen onderzocht worden die in het gebied prioriteit krijgen. Daarnaast treden provincies (en Rijk) op als financiers, en gebruiken deze positie om tot afspraken te komen met betrekking tot provinciale en nationale natuurdoelen. Ook via deze aanpak blijft een goede samenwerking met o.a. boeren cruciaal. Het ook meenemen van niet-natuur belangen, zoals het bieden van perspectief voor agrariërs, is van belang om tot effectieve samenwerking te komen. In deze context is het als overheid – hoewel zij verplicht is biodiversiteitsdoelen te behalen – lastig om puur als sectorale doelbewaker op te treden.

5.3 Resultaten analyse beleidsarrangement

5.3.1 Korte beschrijving gebiedscases

Tabel 5.1

Gebiedscases beleidsstrategie overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones.

Gebiedscasus	Beschrijving
De Groene Draad/Vogelweg, Flevoland (Groenblauwe dooradering)	Het actieplan Groene Draad richt zich op kleinschalige verbindingen om de groenblauwe dooradering van het buitengebied te verbeteren, door o.a. het verbinden van achtertuinen, openbare ruimtes en vaarten in de stad en in dorpen. De provincie Flevoland legt zelf de basis met ecologisch bierbeheer en nodigt gemeenten en maatschappelijke partners uit om, met subsidie, bij te dragen aan de Groene Draad. In het project Vogelweg werken agrariërs en Stichting het Flevo-landschap aan natuurmaatregelen.
Ecologische Verbindingszone (EVZ) De Boomkikker, Noord-Brabant	Bij de Boomkikker in Noord-Brabant gaat het om een brede (30 m) en lange (11 km) natuurlijk ingerichte zone voor boomkikkers en andere diersoorten. De provincie voert vrij restrictief beleid. De verbindingszone is onderdeel van het Natuurnetwerk Brabant. Er gelden beperkingen voor het gebruik van het gebied. De verbindingszone wordt gerealiseerd via ‘natuur op uitnodiging’, in combinatie met stimulerend beleid.
Winterswijk, Gelderland (Overgangsgebied)	In het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof heeft de provincie overgangsgebieden indicatief op kaart aangegeven. De gebiedsplannen (waaronder gebieden rondom Natura 2000-gebieden bij Winterswijk) worden met input van lokale stakeholders verder uitgewerkt. Er is een integraal gebiedsproces opgestart voor het buitengebied van Winterswijk waarin gewenste natuurherstelmaatregelen in samenhang met andere lokale opgaven zullen worden

opgepakt. Dit gebiedsproces heeft extra urgentie gekregen in het kader van de lancering van het Gelderse Programma Landelijk Gebied.

Bron: Pleijte et al., 2023

5.3.2 Beschrijving van het beleidsarrangement

Discours

Het precieze doel van overgangsgebied/verbindingszone/groenblauwe dooradering staat niet vast. Daarom neemt in de onderzochte gebiedscasussen de vraag hoeveel prioriteit de natuuropgave heeft in het gebied een belangrijke plaats in. Omtrent de vraag in hoeverre natuurdoelen prioriteit hebben in gebiedsprocessen zien wij twee uitersten: een proces van afweging van alle opgaven in het gebied enerzijds (een integrale aanpak) en anderzijds afgebakende natuurdoelen als prioriteit. Ook binnen gebieden kunnen de opvattingen van partijen over welke belangen prioriteit hebben en wat integraal is, behoorlijk uit elkaar kunnen lopen. Hier gaat het om vragen zoals: hoe breed is de doelstelling in het gebied, welke en wiens perspectieven worden meegenomen; en hoe draagt dit bij aan natuur.

In het gebiedsproces voor het buitengebied van Winterswijk is er sprake van een opvatting van natuuropgaven als (onderhandelings-)uitkomst van de integrale afweging van de gewenste maatregelen voor álle opgaven in het gebied. Ook de provincie Flevoland hanteert met de Groene Draad een losse definitie van natuuropgaven, een definitie die meer aansluit op 'elk beetje telt' en voortkomt uit de afweging tussen winst voor natuur, maatschappelijke betrokkenheid en kosten (Pleijte et al. 2023). Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de gebiedscasus EVZ de Boomkikker. In deze casus staan de ambities van het Natuurpact op de voorgrond; het gebied is dienend aan het herstel van biodiversiteit (met name de boomkikker, maar ook andere diersoorten). Verbinden van natuur en economie is geen primair doel en agrarisch medegebruik is sterk beperkt.

In het komen tot een afbakening van het doel van het overgangsgebied/verbindingszone/groenblauwe dooradering speelt de gekozen sturingsstijl van de onderzochte provincies een belangrijke rol. We zien dat Flevoland/Gelderland, waar een integrale aanpak geambieerd wordt, kiezen voor een samenwerkende en maatschappelijke vorm van sturing, terwijl in Noord-Brabant voor een meer restrictieve aanpak gekozen is, gericht op het behalen van natuurdoelen (zie 5.2).

Gelderland en Flevoland zoeken naar een gezamenlijke en passende werkvorm tussen partijen bij het vaststellen van strategische stappen om 'meetbare' natuurdoelen te bereiken. Betrokkenen zien een goede samenwerking in gebiedsprocessen als een primair doel. Om dit doel te bereiken, is bovendien een proces van 'leren en doen' noodzakelijk. In Winterswijk experimenteren Rijk, provincie, gemeente en waterschap daarbij met nieuwe samenwerkingsarrangementen om als gelijkwaardige partners op te trekken in het gebiedsproces. Ook de provincie Flevoland experimenteert met partnerschappen binnen haar Groene Draad-beleid, maar minder vanuit het idee van een samenwerkende overheid. In het project Vogelweg verkent de provincie nieuwe werkvormen om initiatieven uit de samenleving actief te betrekken bij de uitvoering van de Groene Draad. De provincie Noord-Brabant daarentegen staat op meer afstand van het lokale samenwerkingsverband; zij speelt alleen een rol als subsidieverstrekker.

In de casussen is met andere woorden veel aandacht voor het proces. Het betreft hier vragen als wat een 'gedragen' manier is in de beleidsvorming, hoe de provincie lokale initiatieven kan stimuleren en hoe provincies en medeoverheden efficiënt kunnen samenwerken. Het belangrijkste verschil tussen EVZ De Boomkikker in Noord-Brabant enerzijds en Winterswijk en de Groene Draad anderzijds is dat

de uitvoering van de EVZ De Boomkikker ver gevorderd is (de samenwerkingsvorm was ook hier ooit nieuw en een leertraject), en de inhoudelijke opgave daarmee helder en afgebakend.

Actoren en coalities

Aan de hand van bovengenoemde discoursen zien we dat er uiteenlopende redenen zijn waarom in de drie casussen partijen elkaar opzoeken, samenwerken of coalities vormen. Dat kan een procesambitie zijn (efficiënte overheidssamenwerking, maatschappelijke betrokkenheid) of een inhoudelijke keuze (betrekken van partijen die belangrijke deelbelangen inbrengen).

Provincies werken voor het creëren van overgangsgebieden en verbindingen samen met het Rijk (o.a. Ministerie van LNV), Rijkswaterstaat, waterschappen en gemeenten. Daarnaast zoeken provincies actief de samenwerking op met maatschappelijke partners en ondernemers, met name partijen die grondposities hebben in de betreffende gebieden; onder meer stichtingen, agrariërs en betrokken burgers (kader 5.1).

Kader 5.1 Actoren en coalities in de gebiedscasussen en rol van de provincie

Bron: Pleijte et al., 2023

De provincie Flevoland heeft met haar Groene Draad een basis gelegd voor samenwerking met gemeenten en waterschap, alsook met initiatieven uit de samenleving, bijvoorbeeld agrariërs of burgers. Coalitievorming vindt plaats op eigen initiatief. De provincie heeft zowel een actieve als een passieve rol, die van een 'uitvoerder' en die van een 'bemiddelaar'. Als uitvoerende partij zorgt de provincie voor een ecologisch beheer van provinciale bermen waardoor groenblauwe verbindingen ontstaan tussen bebouwd en onbebouwd gebied. Andere overheidsinstanties en private partijen vullen aan met projecten, zoals bijvoorbeeld de Vogelweg. Bij de Vogelweg vormen agrariërs en het Flevo-landschap een coalitie in het nemen van natuurmaatregelen, de provincie schuift aan als bemiddelaar tussen de twee partijen.

De provincie Noord-Brabant heeft bij de EVZ de Boomkikker de rol van een subsidieverstrekker. In deze gebiedscasus werken zeven partijen samen: drie gemeenten (Gilze en Rijen, Breda, Alphen-Chaam), het waterschap Brabantse Delta en drie partijen die grond inbrengen (Staatsbosbeheer, Golfclub Toxandria en Rijksvastgoedbedrijf/Defensie). Het trekkerschap van het project is belegd bij het waterschap en de gemeente Breda. De provincie Noord-Brabant is beperkt betrokken en heeft (volgens respondenten) vertrouwen in het lokale samenwerkingsverband. De contacten met de provincie voor wat betreft de subsidie worden onderhouden door het Waterschap Brabantse Delta.

In Winterswijk is de gewenste verhouding tussen de provincie en medeoverheden die van 'gelijkwaardige partners'. Het ministerie van LNV is nauw betrokken als adviseur in de besluitvorming; en als partner, door bijvoorbeeld contacten te leggen met andere ministeries. Het zogenaamde 'gebiedsteam' vormt het hart van de samenwerking. Het gebiedsteam bestaat uit de gemeente Winterswijk, het waterschap, de provincie, het ministerie van LNV en diverse andere belanghebbenden, met name vertegenwoordigers van de agrarische sector. In het gebiedsteam vindt de inhoudelijke discussie over de te maken belangenafweging plaats. Vervolgens verzorgt dit gebiedsteam de voorstellen voor de 'bestuurlijke gebiedstafel'; een bestuurlijk overleg tussen de vier overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemersverenigingen.

Niet alleen bestuurlijke, maar ook financiële overwegingen en maatschappelijke doelen (draagvlak, acceptatie voor natuurmaatregelen) spelen een rol bij gekozen samenwerkingsformaties. Bij de casus Groene Draad/Flevoland is er beperkt budget voor natuur en wordt de uitvoering neergelegd bij bottom-up initiatieven. In Gelderland en Noord-Brabant is er een krachtige rol weggelegd voor waterschappen en gemeenten, zij zijn ‘partners’ (Winterswijk) en zelfs ‘trekkers’ (EVZ de Boomkikker) van gebiedsprocessen. De casus Winterswijk laat zien dat het beleid voor biodiversiteit buiten het NNN niet meer volledig bij provincies ligt (en bij partners in gebiedsprocessen). In Winterswijk leidt dit tot een nieuwe setting waar het ministerie van LNV nauw betrokken is in het gebiedsproces, en hier (gelegitimeerd door het Programma Natuur en het nog vast te stellen Nationaal Programma Landelijk Gebied) optreedt als bestuurlijk partner.

Formele en informele regels

De regels waarvan actoren in de onderzochte casussen gebruik maken kunnen wij grofweg in drie categorieën indelen: sectorale beleidskaders, ruimtelijke ordening en samenwerkingsarrangementen. In alle drie de categorieën is er sprake van formele regelgeving en van informele praktijken die de ontmoeting en verhouding tussen partijen structuren. Regels en praktijken kunnen elkaar versterken (kans), of juist tegenwerken (barrière). Daarnaast is er sprake van een sterke dynamiek voor wat betreft de sectorale beleidskaders. Zoals we in hoofdstuk 3 toegelicht hebben, is het kaderstellend nationaal beleid in beweging, en dat heeft gevolgen voor uitvoerende praktijken.

Stapelning van sectorale beleidskaders

Het natuurbeleid is gedecentraliseerd en provincies maken hun eigen keuzes en afwegingen. Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant hebben beleidskaders ontwikkeld voor groenblauwe dooradering, overgangsgebieden en ecologische verbindingszones: het actieplan Groene Draad (Flevoland), de Gelderse Maatregelen Stikstof en het Natuurnetwerk Brabant. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beleidsplannen. Dat neemt echter niet weg dat Rijksbeleid, en aanpalend (sectoraal) beleid van gemeenten, de inhoudelijke en procesmatige keuzes beïnvloeden. In het Gelderse overgangsgebied Winterswijk, bijvoorbeeld, zorgt de lancering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied voor een sterke betrokkenheid van het Rijk. Daarnaast leggen provincies Flevoland en Noord-Brabant een koppeling met infrastructuur (in samenwerking met gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat) en de Kaderrichtlijn Water (in samenwerking met waterschappen; zie Pleijte et al., 2023). Overgangsgebieden zijn bovendien van groot belang bij het behalen van stikstofreductiedoelen, omdat deze aan Natura 2000-gebieden grenzen. Binnen overgangsgebieden is er daarom veel aandacht voor het verduurzamen van de industrie en de landbouw. Dit is voornamelijk het geval in Winterswijk, waar de overgangsgebieden specifiek zijn aangewezen als bufferzones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof. Ook de Groene Draad in Flevoland gaat in op mogelijkheden voor ‘meekoppeling’ van ander (provinciaal en landelijk) beleid, zoals bijvoorbeeld stikstofbeleid, bossenstrategie, klimaatadaptatie en het actieplan bodem en water (Provincie Flevoland, 2021, in: Pleijte et al, 2023).

De neiging om gebruik te maken van een breed palet van richtlijnen, wetten en plannen is dus een belangrijk kenmerk bij de hier onderzochte beleidsstrategie. Het omgaan met de stapeling van beleid wordt door respondenten als complex ervaren. Ieder beleidsprogramma heeft niet alleen eigen doelen geformuleerd, maar kent ook een eigen tijdspad. Mogelijk komen oudere (provinciale) plannen en afspraken in de knel met nieuw kaderstellend beleid (zoals het NPLG). In combinatie met een vrijblijvende sturingsstijl van ‘meerlaagse samenwerking’ blijkt dat provincies – ondanks stapeling van beleid – over weinig rechtszekerheid beschikken voor wat betreft het behalen van gebiedsplannen. Dit geldt zeker wanneer nog andere urgente opgaven spelen (bijv. klimaatadaptatie of

landbouwtransitie). Bij EVZ de Boomkikker zien wij dat het ruimtelijke instrumentarium kansen biedt om uit de vrijblijvendheid te komen en de natuuropgave op de lange termijn te verankeren in beleid. Hierop gaan we in de volgende alinea in.

Gebiedsbegrenzings middels ruimtelijke ordening

Voor de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones is ruimtelijke planvorming en -ordering een vereiste; het gaat immers om fysieke oplossingen (zoals vernatten, vergroenen en het terugdringen van controversieel landgebruik). Deze oplossingen moeten een plek krijgen in gemeentelijke bestemmingsplannen en provinciale omgevingsvisie en -verordeningen. Bij de planologische verankering gaat het vaak om het vaststellen van de precieze contouren van het gebied waar natuurmaatregelen nodig zijn, dat wil zeggen; het gebied waarbinnen overheden en niet-overheden in overleg met elkaar plannen en afspraken maken, uitzonderingsregels vaststellen of bepaalde typen landgebruik uitsluiten, zoals in de casus EVZ de Boomkikker in Noord-Brabant. In de casussen worden deze gebieden op de volgende manieren gedemarqueerd: Via landgebruik en (grond)eigenaarschap (provinciale bermen, dijken, vaarten, agrarisch gebied; Pleijte et al., 2023) en via op de kaart getekende 'zoekgebieden' (overgangsgebieden Winterswijk/Gelderland; Ecologische Verbindingszones Noord-Brabant). Zoekgebieden zijn een planologisch instrument om op een kaart aan te wijzen waar bepaalde functies prioriteit hebben (of juist uitgesloten zijn). Hiermee zijn zoekgebieden een mogelijkheid concrete natuurmaatregelen geografisch nader af te bakenen. Omdat het zoekgebieden zijn, hebben de gebiedsbegrenzings een tijdelijke status. Binnen de grenzen moet nader onderzocht worden welke doelen en acties waar van toepassing zijn. Als de plannen verder gerijpt zijn kan uit een zoekgebied een *uitsluitingsgebied* worden, en gebied waar bepaalde functies uitgesloten zijn. De Ecologische Verbindingszone in Noord-Brabant is hiervan een goed voorbeeld (Pleijte et al., 2023).

Uit de analyse van de drie casussen blijkt dat het instrument zoekgebieden essentieel is voor de samenwerkingsprocessen in Gelderland en Noord-Brabant.⁸ De gebiedsafbakening bepaalt welke partijen toegang hebben tot het besluitvormingsproces rondom natuurmaatregelen. Een ruime afbakening (zoals de zoekgebieden in Winterswijk) betekent over het algemeen een veel complexere actoren-arena dan in het geval van een strakke afbakening (bijv. EVZ de Boomkikker). Respondenten uit Noord-Brabant en Gelderland geven bovendien aan dat flexibiliteit een belangrijke rol speelt bij het opnemen van zoekgebieden in het omgevingswettelijke instrumentarium van de provincie. Het is belangrijk dat de contouren aangepast en uitgebreid kunnen worden. Een voorbeeld is de casus van de Boomkikker; door flexibel om te gaan met het uitgangspunt dat een ecologische verbindingzone een gemiddelde breedte heeft van circa 25 meter, maar ook het gebruik van niet-agrarische grond, heeft men bijna de hele verbindingzone kunnen realiseren. Daarnaast kunnen de gemoederen van burgers en ondernemers hoog oplopen als een zoekgebied te gedetailleerd op de kaart wordt gezet. Het is dan volgens respondenten belangrijk om ruime gebieden aan te wijzen en te communiceren dat het om gebieden gaat waar *onderzocht* wordt of er maatregelen genomen worden (Pleijte et al., 2023).

Samenwerkingsarrangementen

⁸ De hier onderzochte zoekgebieden hebben een instrumentele waarde voor kennisontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid. Zoekgebieden hebben geen wettelijke status maar worden wél als voorloper gezien van planologisch bestemde uitzonderingsgebieden.

Een laatste categorie zijn formele afspraken tussen partijen die vastgelegd worden via samenwerkingsovereenkomsten. Deze overeenkomsten krijgen echter pas een institutionele betekenis als deze op langere termijn verankerd worden in ‘praktijken’; in vastgelegde procedures, taakverdelingen en overlegstructuren die in de loop van de tijd als vanzelfsprekend worden ervaren. Wij zien bij de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones dat er diverse overeenkomsten gesloten worden tussen samenwerkende overheden (bijvoorbeeld de eerder besproken intentieovereenkomst om als gelijkwaardige partners samen te werken in het gebiedsproces Winterswijk) en tussen overheden en niet-overheden (samenwerkingsovereenkomsten met maatschappelijke spelers en agrariërs in de casussen de Boomkikker en de Groene Draad). Het maken van afspraken betekent echter niet dat deze op termijn worden nageleefd als breed gedeelde praktijken. Een voorbeeld is het project Vogelweg/de Groene Draad in Flevoland waar het reguliere overleg tussen uitvoerende partijen uit de samenwerkingsovereenkomst in de praktijk niet tot stand komt (Pleijte et al., 2023). Ook in Winterswijk moet nog blijken of de intentie om als één-overheid samen te werken ‘praktisch’ tot stand komt. Niettemin zijn samenwerkingsovereenkomsten een belangrijk instrument om de samenwerking voor elkaar te krijgen, en om in beleidsnetwerken een eerste stap te maken naar een geïnstitutionaliseerde (en minder vrijblijvende) manier van samenwerking.

Hulpbronnen

In de onderzochte casussen wordt er gebruik gemaakt van vier essentiële hulpbronnen: geld, grond, arbeid(skracht) en kennis.

Geld is volgens respondenten cruciaal, omdat natuurdoelen zonder overheidssubsidie niet van de grond komen (Pleijte et al., 2023, p. 50). In de casussen hebben zowel provincies als Rijk de rol van financiers; via provinciale subsidieregelingen (EVZ de Boomkikker en Vogelweg/de Groene Draad) en via SPUKs (Winterswijk). Ook andere bestuurslagen dragen bij, in de vorm van cofinanciering (gemeenten, waterschappen). Geld wordt niet alleen ingezet om de kosten te dragen voor beheersmaatregelen of monitoring, maar brengt de financier (de provincie of het Rijk) in de positie om voorwaarden te stellen. In het project Vogelweg, bijvoorbeeld, stelt de provincie Flevoland subsidie beschikbaar onder de voorwaarde dat de initiatiefnemers een verdienmodel ontwikkelen. De taakopvatting is die van een ‘trade-off’: De provincie stelt tijdelijk geld beschikbaar, maar op de lange termijn moeten natuurmaatregelen zonder overheidssteun uitgevoerd worden (Pleijte et al., 2023). Of de aanname dat initiatiefnemers na de subsidieperiode voldoende middelen hebben om de beoogde natuurwinst te realiseren ook juist is, valt nog te bezien. In Winterswijk komen i.v.m. met de beschikbaarheid en verdeling van overheidsgeld andere knelpunten op, hier geven respondenten aan dat de standaard manieren van Rijksfinanciering (zoals SPUKs) niet goed aansluiten bij de gewenste flexibiliteit in het omgaan met natuurdoelen op gebiedsniveau (Pleijte et al., 2023). Er bestaat de vrees dat de financieringsvoorwaarden de gebiedsprocessen te veel in een korset dwingen waardoor het moeilijk wordt om een alternatieve weg in te slaan bij het implementeren van natuurdoelstellingen.

Een tweede essentiële hulpbron is de beschikbaarheid van grond. Grondaankoop en grondmobiliteit is bepalend voor wat gerealiseerd kan worden (Pleijte et al., 2023). Grondeigendom is daarom voor provincies een belangrijke factor voor deelname aan uitvoerende netwerken en aan het (bestuurlijke) overleg over gebiedsopgaven. Een voorbeeld hiervan is het ecologisch beheer van provinciale bossen door de provincie Flevoland (de Groene Draad). In de onderzochte casussen brengen (naast provincies) ook waterschappen en gemeenten eigen grond in. Ook Rijksoverheidsorganisaties zoals Staatsbosbeheer zijn belangrijke beheerders van grond. Naast overheden hebben maatschappelijke of particuliere actoren regelmatig grond in bezit; bijvoorbeeld de agrarische sector in de casus

Winterswijk, het Flevo-landschap in de casus Groene Draad, en Golfclub Toxandria in casus EVZ de Boomkikker.

De derde categorie van belangrijke hulpbronnen zijn arbeid (de beschikbare capaciteit voor samenwerking) en kennis (ofwel specialistische kennis die vereist is om natuurmaatregelen te realiseren). Het beschikbaar stellen van arbeid kan bijvoorbeeld in de vorm van een project- en uitvoeringsorganisatie, zoals het gezamenlijke trekkerschap van de Gemeente Breda en het waterschap Brabantse Delta in het geval van casus EVZ/de Boomkikker. Arbeidskracht, door respondenten vaak aangegeven in de vorm van 'tijdsinzet', is bovendien een voorwaarde om integraal in gebieden aan de slag te gaan; het integreren van natuurdoelen en andere opgaven kost (werk)tijd. Kennis is van belang, omdat samenwerkende partijen niet altijd direct een oplossing paraat hebben die (in hun ogen) voldoende bijdraagt aan natuurdoelen. In de casus Winterswijk is kennisontwikkeling voor de provincie Gelderland een belangrijke bouwsteen om met gebiedspartners in gesprek te gaan over natuurdoelen. Zo zijn er studies verricht naar aanvullende natuurmaatregelen, naar de toekomst van de landbouw en naar droogtebestrijding.

5.4 Uitdagingen en kansen

Eerder hebben wij vastgesteld dat provincies bij de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones vooral voor een meerlaagse samenwerking kiezen (zie 5.2). Deze sturingsvorm creëert ruimte voor medeoverheden (Rijk, gemeenten en waterschappen) om als gelijkwaardige partners in gebiedsprocessen op te trekken. Daarnaast biedt het sturingsmodel voor maatschappelijke en private partijen de mogelijkheid om een actieve rol – als initiatiefnemers binnen gebiedsprocessen – te pakken bij de uitvoering van natuurbeleid. Hiermee kiezen provincies voor een intensief samenwerkingstraject waarbij iedere partner een bijdrage levert aan natuurdoelen, en deze bijdrage zelf bepaalt. Dit is een kans om tot integrale en gebiedsgerichte oplossingen te komen. Iedere (provinciale) aanpak is anders; er is geen blauwdruk voor hoe een gebiedsproces bij deze beleidsstrategie ingevuld zou moeten worden. Tegelijkertijd kunnen samenwerkende overheden en betrokken gebiedspartijen helpen om, buiten NNN en Natura 2000, middelen bij elkaar te brengen voor natuurontwikkeling.

De keerzijde van deze 'institutionele leemte' (Hajer, 2003) is dat provincies langzamerhand in een spagaat terecht komen. De doelen van het Natuurpact en van het Programma Natuur blijven immers op de agenda. Overgangsgebieden en groenblauwe/ecologische verbindingen worden geacht een bijdrage te leveren aan harde natuurdoelen. Deze bijdrage kan best substantieel zijn, blijkt uit studies van WUR & PBL (2020; zie ook 5.1). Tegelijkertijd blijkt uit deze analyse dat de interbestuurlijke samenwerking op het moment vooral gericht is op procesmatige doelen en niet zozeer inhoudelijke. Samenwerking is vooral gericht op de samenwerking zelf (wie werkt samen, wie heeft welke rol, wat is een *goede* samenwerking) maar minder gericht op een afgebakende (inhoudelijke) doelstelling. Wat ontbreekt is wat Van der Steen et al. (2019) beschrijven als een 'gedeelde agenda', een gedragen beeld welke lange-termijn veranderingen nodig zijn en op welke plek, en welke algemene kaders hiervoor van toepassing zijn.

Institutionele leemte: ontbreken van algemene kaders

In het discours rondom interbestuurlijke samenwerking gaat het veelal om leren en experimenteren. Algemene spelregels rond samenwerkingsprocessen bij overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingzones zijn 'in beweging'; een passende set aan regels moet nog vastgesteld worden. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het NPLG parallel aan de realisatie van het

Natuurpact, en onzekerheden rondom financiële Rijkskaders. Dit wordt ook weleens een institutionele leemte genoemd: een gat in de institutionele omgeving dat zich voordoet wanneer een snel veranderende samenleving en nieuwe (natuur)waarden niet meer goed samengaan met bestaande regels, die sterk leunen op ervaringen uit het verleden. In het geval van een dergelijke institutionele leemte hebben respondenten moeite om hun eigen positie en rol te definiëren in beleidsvormings- en uitvoeringsprocessen. Men werkt veel met pilots, maar de pilots leiden niet automatisch tot een schaalvergroting of nieuwe (institutionele) kaders. Bestuurlijke onderhandelingen blijven hangen en er mist een kompas voor het nemen van besluiten door de verschillende actoren. Er is tot nu toe weinig aandacht voor hoe 'het geleerde' zich doorvertaalt naar nieuwe algemene kaders voor deze beleidsstrategie. Ondanks het feit dat zij buiten Natura 2000 en het NNN vallen, dragen de casusgebieden bij aan belangrijke (nationale) doelstellingen op gebied van stikstof, klimaat, energie en landbouw.

Een structurele afstemming tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen rondom een geïntegreerde aanpak van opgaven kan hierin kansen bieden. Het NPLG wordt als een mogelijkheid gezien om richting een dergelijke geïntegreerde aanpak te werken. Dit moet echter nog uit de praktijk blijken. Tegelijkertijd zou een geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van het Rijk kunnen botsen met één-overheidsgedachte en het idee van partnerschappen. In de casus Winterswijk wordt het Rijk in haar rol als 'partner' of 'bestuurlijke probleemeigenaar' bijvoorbeeld erg gewaardeerd. Risico bij een prominenter rol van de (Rijks)overheid is namelijk ook dat er spanningen kunnen ontstaan tussen gelijkwaardig samenwerken en top-down sturen. Uit de casussen blijkt bovendien dat het institutionaliseren van 'wederzijdse verwachtingen' via de ruimtelijke ordening plaatsvindt. De planologische verankering van zoekgebieden (tijdelijke gebiedsafbakeningen om de toepasselijkheid van bepaalde natuurdoelen en -maatregelen te onderzoeken) kan kansen bieden voor een effectievere toewijzing en realisatie van overgangsgebieden en groenblauwe/ecologische verbindingen.

Langetermijn gebiedsgericht toekomstbeeld

Het gemis van algemene kaders neemt niet weg dat een intensieve dialoog in gebiedsprocessen met direct betrokkenen, nog steeds erg belangrijk is. Het blijkt dat actoren waarde hechten aan een lokale invulling van regels en voorwaarden, met (inter-)nationale doelen in een richtinggevende rol. Hierdoor vormt omgang met de Omgevingswet/ruimtelijke ordening echter ook een uitdaging, omdat deze een beperking flexibele en vrijwillige aard van lokale processen. De uitdaging is om hier de juiste balans te vinden tussen het geven van richting aan lokale gebiedsprocessen aan de hand van beleidsdoelen en het bevorderen van initiatief en energie bij lokale actoren.

Er wordt binnen de gebiedsprocessen vooral gewerkt aan een goed proces, maar minder aan een gezamenlijk toekomstbeeld. Voor betrokken actoren zijn de samenwerkingsverbanden nieuw en worden ze beschouwd als een leertraject. Een nieuw samenwerkingsverband wordt daarom door de provincie al snel als resultaat gezien. Echter blijven de verschillende visies en standpunten met betrekking op de natuuropgaven en -maatregelen de grootste uitdaging. Het blijft een uitdaging om met elkaar in gesprek te blijven over natuurdoelen en om tot overeenstemming te komen. Dat gesprek kost tijd en energie van betrokken partijen. Bovendien is gespecialiseerde kennis nodig om de natuurwinst van beoogde maatregelen goed te bewaken. Hier liggen dan ook kansen voor de provincies om in een rol als bemiddelaar en bewaker in deze gebiedsprocessen te stappen. De wil is er; nu rest het in sommige gevallen nog de langetermijnperspectieven en duurzaamheid van de processen. Over het algemeen geven respondenten aan dat zij onvoldoende middelen (in de vorm van geld, tijd, arbeidskracht en kennis) hebben om 'toekomstgericht en integraal' te werken. Er bevinden zich kansen in het bundelen van sectorale budgetten voor integrale opgaven, zodat meer financiering

vrijgemaakt kan worden. Een bijkomstig voordeel is dat bundeling een integrale aanpak van de opgave vereist en zo ook de mogelijkheden op meekoppeling van verscheidene opgaven vergroot.

6 Realisatie natuurinclusieve bebouwde omgeving

6.1 Inleiding opgave en voortgang

De afgelopen jaren richten steeds meer provincies zich op het realiseren van een natuurinclusieve bebouwde omgeving. Deze beleidsstrategie omvat twee belangrijke onderdelen: het stimuleren van natuurinclusief bouwen en het vergroenen van bedrijventerreinen. De twee onderdelen staan in zekere zin met elkaar in verband: vergroening van bedrijventerreinen draagt bij aan het grotere doel van natuurinclusief bouwen.

Natuurinclusief bouwen betekent dat natuur al vanaf de ontwerpfase wordt meegenomen in bouw- en gebiedsontwikkeling. Het gaat zowel om het vergroenen van nieuwbouwgebieden als het bestaand stedelijk gebied. Natuurinclusief bouwen staat nog in de kinderschoenen. Het bevindt zich in een fase van transitie waarin marktpartijen en overheden experimenteren met wat wel en niet werkt. Voorlopers van de beleidsstrategie, zoals de ecologische stad, hadden tot nu toe vooral de (stedelijke) openbare ruimte in het vizier. Natuurinclusief bouwen gaat over groen (en natuurmaatregelen zoals bijv. inbouwnestkasten) in, aan en om *gebouwen*. Dat laatste is een stuk nieuwer. Een goed voorbeeld hiervoor is gemeentelijk beleid dat de bouw 'groene daken' faciliteert, wat de laatste decennia in opkomst is (Vollaard et al., 2017).

Het Natuurpact bevat geen exacte definitie of doelstellingen omtrent natuurinclusief bouwen. Uit onderzoek naar de motieven van overheden en marktpartijen blijkt dat hun doelstellingen wel aansluiten bij de verbredingsambities van het Natuurpact: het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Daarnaast is een belangrijke doelstelling het versterken van de basiskwaliteit natuur. (zie Van Haaster-de Winter et al., 2020). Hiermee wordt een gebiedseigen minimumstreefwaarde bedoeld voor natuurkwaliteit.

Maatregelen voor natuurinclusief bouwen bevinden zich in, aan, op of om de gebouwen en omliggende ruimte (Mommers et al., 2021). Het kan gaan om technische oplossingen aan of op gebouwen, zoals inbouwkasten voor vleermuizen, of groene daken en slimme verlichting (IVN, 2022). Het gaat ook om maatregelen in de omliggende omgeving, namelijk het vergroten van het aantal vierkante meters groen om de omgeving, bijvoorbeeld in woonwijken of op bedrijventerreinen. Wat dat 'groen' omvat kan verschillen; het kan gaan om het behouden van algemene natuursoorten, het aantrekken van plant- en diersoorten die klimaatbestendig zijn, bijdragen aan hittestress en een betere berging van water bij neerslag en droogte.

Wij beginnen dit hoofdstuk met een reflectie op de vorm van interbestuurlijke samenwerking die onderzochte provincies (zie 6.3.1) toepassen bij het werken aan een natuurinclusieve bebouwde omgeving. Vervolgens onderbouwen wij deze typering aan de hand van casuïstiek (6.3). Wij sluiten af met kansen en uitdagingen gerelateerd aan de analyse van het beleidsarrangement rondom natuurinclusief bouwen in de casussen.

6.2 Vorm van interbestuurlijke samenwerking

De interbestuurlijke samenwerking van de bestudeerde provincies kan getypeerd worden als maatschappelijke samenwerking. Het cement van de samenwerking is de maatschappelijke beweging die al gaande is. De provincie reageert op, en stimuleert maatschappelijke zelforganisatie. Zo stimuleert één van de bestudeerde casussen, de provincie Gelderland, initiatieven rondom natuurinclusief bouwen, onder andere met subsidies en door kennisuitwisseling, omdat het aansluit bij haar eigen publieke natuurdoelen, zoals het vergroten van de biodiversiteit. De provincie Gelderland, gemeenten en maatschappelijke en marktinitiatieven werken vrijwillig samen. Ook de provincie Zuid-Holland zet in op ondersteuning van maatschappelijke initiatieven, door o.a. te inspireren, agenderen, verbinden en kansen scheppen.

Naast maatschappelijke samenwerking wordt er vanuit provincies meegewerkt aan vormen van meerlaagse samenwerking. De partijen die zich hieraan verbinden doen dat op vrijwillige basis en vanuit een gedeelde agenda – bijv. in de vorm van een convenant of akkoord. Wat opvalt is dat gemeenten en Rijk zijn niet altijd aanwezig zijn in de bestudeerde samenwerkingen. Met name gemeenten blijken een essentiële rol te spelen bij natuurinclusief bouwen; zij pakken deze rol echter nog niet altijd actief op. Een voorbeeld waar het wel is gelukt is ‘de Groene Stad challenge’ in de provincie Gelderland. Gemeenten committeren zich vrijwillig aan deze agenda en binnen het netwerk wordt geleerd over hoe steden verder kunnen vergroenen.

Er zijn ook voorbeelden waar de samenwerking met andere overheden en andere partijen karakteristiek kent van wat Teisman et al. typeren als ‘meerlaags management’ of ‘meerlaags bestuur’. Zo zijn er provincies die natuurinclusief aanbesteden of voorwaarden meegeven wanneer zij opdrachten uitzetten bij andere overheden of partijen. Bij meerlaags bestuur zijn de wettelijke bevoegdheden van de provincie het cement van de samenwerking. Een voorbeeld zijn soortenmanagementplannen, op basis waarvan een gebiedsgerichte ontheffing (doorgaans voor delen van) gemeenten) kan worden verleend in het kader van de Wet Natuurbescherming.

6.3 Resultaten analyse beleidsarrangement

6.3.1 Korte beschrijving gebiedscases

Tabel 6.1

Gebiedscases natuurinclusieve bebouwde omgeving

Gebiedscasus	Beschrijving
Aanpak Natuurinclusief Bouwen in Gelderland	In het provinciale Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit van 2020 wordt natuurinclusief bouwen neergezet als één manier om de biodiversiteit te vergroten. Om natuurinclusief bouwen te stimuleren past de provincie Gelderland een breed pakket aan maatregelen toe, van opstellen van een leidraad natuurinclusief bouwen tot opzetten van lokale pilots, van subsidieregelingen voor ondernemers tot ondersteuning van gemeenten.
Aanpak Natuurlijk kapitaal: groene werkomgeving in Overijssel	De ambitie van Natuurlijk Kapitaal is om alle bedrijventerreinen in Overijssel te vergroenen. Directe aanleiding voor de vergroeningsopgave is de situatie dat in Overijssel ruim 12% van de ondernemers op een bedrijventerrein gevestigd is. Natuurlijk Kapitaal is opgezet als partnerprogramma: VNO-NCW Midden,

	Natuur en Milieu Overijssel, Landschap Overijssel en diverse andere partijen zijn actief betrokken bij Natuurlijk Kapitaal.
Programma Groene en gezonde bedrijventerreinen, Zuid-Holland	Het programma bevordert sinds 2020 de vergroening van Zuid-Hollandse bedrijventerreinen met het doel om méér natuur te realiseren en de omgevingskwaliteit te verbeteren. Groenblauwe bedrijventerreinen is één van de aandachtspunten van het provinciale omgevingsbeleid. De kwaliteitsslag op bedrijventerreinen moet bijdragen aan het realiseren van een fijnmazig recreatief netwerk in de stedelijke omgeving.

Bron: Van Aar et al., 2023

6.3.2. Beschrijving beleidsarrangement

Discours

Op het niveau van discoursen zien wij in de onderzochte casussen twee ontwikkelingen:

Ten eerste is op landelijk niveau de urgentie voor het verbeteren van biodiversiteit buiten natuurgebieden (onder andere onder invloed van de stikstofcrisis) gegroeid. Na het landelijk gebied komt het bebouwde gebied steeds meer in beeld, met de vraag hoe natuur in bebouwd gebied versterkt kan worden en hoe maatregelen in het bebouwde gebied bijdragen aan het herstel van natuurgebieden in de omgeving. In de natuurambitie ‘Nederland Natuurpositief’ (2019) van provincies en het ministerie van LNV wordt gewerkt aan een uitvoeringsagenda waarin natuurbeleid wordt verbonden met grote ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De aanname is dat door *overall* de algemene condities voor biodiversiteit te verbeteren, ook de kwetsbare natuur hiervan profiteert (Programma Natuur, Agenda Natuurinclusief). In ditzelfde licht wordt vanuit het landelijke natuurbeleid met name gestuurd op een ‘goede basiskwaliteit natuur’, die zich richt op het verbeteren van de algemene soorten buiten beschermde natuurgebieden, in agrarisch en stedelijk gebied (LNV, 2021). Met natuurinclusief bouwen ontstaat een vergroende bebouwde omgeving, waarin de biodiversiteit als vanzelfsprekend verweven is.

Ten tweede zijn op provinciaal en lokaal niveau specifieke ecosystemendiensten, zoals klimaatadaptatie, gezondheid en economische motieven (waardevermeerdering), belangrijke redenen om meer in te zetten op natuur in de bebouwde omgeving. Daarnaast wordt in het Natuurpact ook het versterken van de relatie mens-natuur genoemd; hierbij gaat het om het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Provincies koppelen aan hun ambities omtrent natuurinclusief bouwen dus naast verbetering van natuurkwaliteit vaak aan andere opgaven (figuur 6.1).

Zo zien we dat in alle drie de onderzochte casus klimaatadaptatie van de bebouwde omgeving een belangrijke motivatie is voor vergroening. Met natuurinclusieve maatregelen (bijvoorbeeld de aanleg van groene daken) kunnen de gevolgen van klimaatverandering, zoals hittestress en wateroverlast, worden verzacht. In de woorden van de provincie Zuid-Holland: “Planten en bomen verkoelen, vangen water op en zuiveren de lucht. Daarmee is vergroening dé duurzame oplossing voor een breed scala aan problemen op bedrijventerreinen.” (quote uit Van Aar et al., 2023).

Daarnaast wordt vanuit het gezondheidsdomein gestuurd op natuurinclusief bouwen, omdat groen een gunstig effect heeft op een veelheid van gezondheidsaspecten (De Vries et al., 2021). Zo werken zowel de provincie Zuid-Holland als Overijssel aan ‘groene en gezonde’ bedrijventerreinen (Van Aar et al., 2023). Onder andere op (versteende) bedrijventerreinen wordt natuur gezien als middel tegen stress en om productiviteit te verhogen. Daarnaast spelen ook economische motieven een rol. Zo stelt de provincie Overijssel dat: “Het vergroenen van bestaande bedrijventerreinen draagt bij aan

waardevermeerdering, ruimtelijke kwaliteit en de belevingswaarde. Goede voorbeelden zoals Hessenpoort inspireren daarbij. Door ondernemers te laten zien dat vergroening bijdraagt aan omzetverhoging en een positief imago, kan draagvlak gecreëerd worden” (Koersdocument Natuur voor Elkaar, 2016/2017, p.17). Ook de provincie Zuid-Holland ziet het vergroenen van bedrijventerreinen als manier om verouderde terreinen op te knappen. Tegelijkertijd ziet de provincie dit ook als kans om groene schakels te creëren tussen stad en natuur.

Tot slot is het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid een motief: het vergroenen van de bebouwde omgeving biedt kansen om samenleving en natuur meer in contact te brengen. Een voorbeeld is het Koersdocument Natuur voor Elkaar (2017), waarin de provincie Overijssel stelt dat die verbondenheid de zorg voor natuur bevordert, maar er ook voor zorgt dat meer mensen van natuur kunnen genieten.

Figuur 6.1 .
Natuurinclusief bouwen als oplossing voor verschillende opgaven.



Bron: Natasha Sena, Clasp Visuals. In: Breman et al, 2022, p.14. Bewerking door auteurs.

Actoren en coalities

In de drie casestudies zijn de provincies, samen met gemeenten (Gelderland) en belangenorganisaties en/of NGO's (Overijssel en Zuid-Holland) de centrale actoren in het beleidsarrangement rondom natuurinclusieve bebouwde omgeving. Deze partijen vormden samen een coalitie om andere betrokken actoren, zoals projectontwikkelaars en aannemers (Gelderland), parkmanagers en werkgevers (Overijssel) en bedrijventerreinen en gemeenten (Zuid-Holland) te betrekken, inspireren en faciliteren.

Ook op landelijk niveau is er veel beweging rondom natuurinclusief bouwen. Zo is er een coalitie van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en overheden zich aan het inzetten om beschikbare kennis en ervaringen op een rijtje te zetten (participatietafel Natuurinclusief Bouwen). Ze worden hierbij gefinancierd door het Nationaal Groeifonds. Ook is in 2023 het Programma Werklandschappen van de toekomst van start gegaan. In dit programma werkt een brede coalitie van overheden, koepelorganisaties van bedrijven en bedrijventerreinen, onderwijsorganisaties, de groene sector,

adviesbureaus, kennisinstituten en NGO's aan het transformeren van bedrijventerreinen naar groene, gezonde, energie-efficiënte en klimaatbestendige werklandschappen van de toekomst.

Formele en informele regels

Op nationaal niveau zijn er vanuit verschillende beleidsdomeinen beleidskaders geformuleerd die direct of indirect raken aan natuurinclusief bouwen. Vanuit natuurbeleid is dit met name de Agenda Natuurinclusief (2021 -2050), waarmee gestreefd wordt naar een natuurinclusieve samenleving. In de agenda Natuurinclusief 1.0 (2022) geven partijen uit acht maatschappelijke sectoren aan met welke concrete acties zij aan de slag gaan met natuurinclusiviteit. Zo staat er voor de sector bouw dat 'alle partijen bouwen met of voor natuur en dat elke nieuwbouwwoning of verbouwde huurwoning' maatregelen toepast die natuurwaarde toevoegt. Op provinciaal niveau werkt een aantal provincies actief aan het stimuleren van natuurinclusief bouwen, bijvoorbeeld via het vergroenen van bedrijventerreinen. Ze hanteren hiertoe verschillende instrumenten, zoals een subsidieregeling, organiseren van netwerk en werkateliers (Van Aar et al., 2023).

Andere voorbeelden die meer inzetten op gezondheid zijn Het Programma Gezonde Groene Leefomgeving en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Met die laatste wordt ingezet op sterke en gezonde steden en regio's door natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling. De woningbouw krijgt een impuls in lijn met ambities van de integrale verstedelijkingsstrategie: zo veel mogelijk in bestaand gebied, klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen. De NOVI identificeert daarbij 3 niveaus: (1) gebieds- en wijkniveau, (2) natuurinclusief bouwen en renoveren, (3) toepassing natuurinclusieve materialen. In de NOVI is bovendien de beleidskeuze om biodiversiteit te beschermen en versterken en natuurlijk kapitaal duurzaam te benutten expliciet opgenomen (zie Principe 2: Investeer in Stedelijk groen en maak landschappen beter bereikbaar en toegankelijk). In het Programma NOVEX en het Programma Mooi Nederland worden stappen voorgesteld die genomen moeten worden; of ze daadwerkelijk worden uitgevoerd valt nog te bezien.

Hoewel provincies volgens het Natuurpact een rol hebben in het verbinden van natuur en economie, zijn zij niet het bevoegd gezag in relatie tot vergroening van de stedelijke omgeving (m.u.v. compensatie in het kader van de Wet natuurbescherming bij vergunningverlening). Het Rijk en de gemeenten hebben hierin wel een formele verantwoordelijkheid (denk aan respectievelijk Bouwbesluit en uitgiftebeleid bedrijfskavels). Bij het vergroenen van bedrijventerreinen hebben provincies wel een formele rol vanuit hun taken in de ruimtelijke ordening, maar ook daar is afstemming met gemeenten nodig. Gemeenten zijn sleutelspelers bij het realiseren van groen in de stad vanwege hun verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening, groenbeheer en een gezonde leefomgeving.

Hulpbronnen

Provincies zetten met name in op stimuleren van natuurinclusief bouwen. Dat doen ze onder andere door middel van het verstrekken van verschillende (directe en indirecte) subsidies, maar ook door het stimuleren van kennisdeling in netwerken.

De provincie Overijssel zet met name procesgeld in om natuurinclusieve inrichting van bedrijventerrein te stimuleren. De provincie Zuid-Holland stelt ook subsidies beschikbaar voor het vergroenen van bedrijventerreinen. Zo kunnen bedrijven tot €5.000 subsidie 'Groen werkt beter' aanvragen, om hun buitenterrein te vergroenen én medewerkers hierin mee te nemen: door bijvoorbeeld uitleg te geven over het groenonderhoud of door te leren hoe je natuur onderdeel kunt maken van je werkdag. Ook kan de subsidie gebruikt worden voor inrichtingselementen die uitnodigen tot ontspanning, bewegen of werken in het groen. Naast de subsidie Groen werkt beter kent de provincie nog

twee andere subsidieregelingen waar ondernemers gebruik van kunnen maken als zij aan de slag willen met het natuurlijker inrichten van een bedrijventerrein: de subsidie verduurzaming bedrijventerreinen en de planvormingssubsidie bedrijventerreinen. Voor de verduurzamingssubsidie geldt een eigen bijdrage en is gezamenlijke aanvraag van minimaal drie ondernemers een vereiste. De planvormingssubsidie heeft ondernemingsverenigingen en gemeenten als doelgroep.

De provincie Gelderland heeft de afgelopen jaren meerdere subsidies verstrekt direct en indirect gerelateerd aan natuurinclusief bouwen. Voorbeelden zijn Toekomstbestendige bedrijventerreinen, Inwonersinitiatieven voor biodiversiteit, Soortenmanagementplan, Leefbaarheid (aanpassingen gemeenschapsvoorzieningen) en Groene icoonprojecten.

Verder wordt in zowel de provincie Overijssel als Zuid-Holland sterk ingezet op kennisdelen en het opbouwen van een netwerk. Zo brachten beide provincies brochures (inspiratieboekjes, handleidingen) uit voor de praktijk van bedrijventerreinen. Zo organiseerde de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld een *summer school* waarin *young professionals* en studenten uitgedaagd werden om na te denken over groene bedrijventerreinen. Netwerken zijn belangrijk voor mond-tot-mond reclame. Zo zouden meer partijen bereikt kunnen worden dan wanneer alleen de provincie vergroening aanbeveelt. Ook zijn netwerken belangrijk voor het delen van kennis, zodat niet het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden. Dat gebeurt nog onvoldoende volgens respondenten van de provincie Zuid-Holland. Daarnaast is de mogelijkheid om inspiratie op te doen, zoals met voorbeeldprojecten, belangrijk.

6.4 Uitdagingen en kansen in de interbestuurlijke samenwerking

Natuur als sleutel voor andere opgaven vergt samenwerking tussen sectoren

Natuurinclusief bouwen bevindt zich op het raakvlak van diverse discourses; het biedt een mogelijke oplossing voor verschillende beleidsvelden. Dit is een kans voor interbestuurlijke samenwerking, omdat het een thema is waar diverse sectoren (binnen provincies en daarbuiten) belang bij hebben. Zo is natuurinclusief bouwen relevant voor gezondheid, economie, klimaat en natuur.

Samenwerking met andere afdelingen binnen de provincie is zeer belangrijk om natuur een plek te geven in andere sectoren. Dat laten de succesvolle voorbeelden, zoals de provincie Overijssel, zien. Maar overheden zijn veelal nog sectoraal ingericht. Het vergt zodoende een proactieve houding en een nieuwe vorm van werken van de ambtenaren werkzaam bij de natuurafdeling van de provincie om natuurinclusiviteit in andere domeinen handen en voeten te geven. Deze ambtenaren krijgen vaak een ambassadeursrol voor natuurinclusief bouwen binnen de eigen organisatie. De samenwerking met andere afdelingen binnen een provincie of andere beleidsdomeinen kan een uitdaging zijn; zij hebben andere (sectorale) belangen en worden op andere zaken 'afgerekend'. Ook kan er sprake zijn van cultuurverschillen en spreken zij een andere 'taal'. Voor verschillende beleidsvelden biedt groen een oplossing, maar opgaven combineren is vaak nog zoeken. Hoe doe je dat concreet, hoe werk je dan echt samen? Tegelijkertijd is dit ook een mogelijk knelpunt; verschillende beleidsvelden kunnen de voorkeur geven aan verschillende types natuurinclusief bouwen. Zo zal bij het vergroenen van een bedrijventerrein of een woonwijk vanuit gezondheid en economie de focus meer liggen op aantrekkelijk verblijfsruimte, vanuit gezondheid en klimaat op groen met een koelende werking, vanuit klimaat op groen wat veel water kan bergen en vanuit natuur op biodivers groen (waarbij de vraag dan ook nog is of dit gaat om algemene biodiversiteit ('basiskwaliteit natuur') of beschermde

natuur). De concrete maatregelen die gewenst zijn vanuit deze sectoren kunnen dus verschillen en zelfs met elkaar botsen.

Beperkte provinciale bevoegdheden, middelen en landelijke sturing

Hoewel het natuurbeleid grotendeels is gedecentraliseerd, is de bescherming en verbetering van natuur afhankelijk van verschillende overheidslagen. Voor het bevorderen van een natuurinclusieve bebouwde omgeving geldt dat de provincie hierin maar een beperkte verantwoordelijkheid heeft en er ook een belangrijke rol ligt bij Rijk en gemeenten. Provincies kunnen de ambitie 'natuur en economie' dus vormgeven tot waar hun bevoegdheden eindigen. Ze kunnen beperkt harde doelen en voorwaarden stellen. Er zijn daarnaast ook relatief weinig provinciale natuurmiddelen voor natuurinclusief bouwen; provincies zijn afhankelijk van eigen provinciale middelen of de middelen van anderen. De realisatie van een natuurinclusieve bebouwde omgeving vergt de betrokkenheid en samenwerking tussen verschillende overheidslagen. Deze samenwerking is echter niet geïnstitutionaliseerd. Beleidsvoornemens van provincies worden niet altijd doorgevoerd (in juridische) regels op andere overheidsniveaus – overheden beperken zich tot de eigen invloedssfeer.

Er ontbreekt bovendien landelijke sturing rondom dit thema. Een meerderheid van de provincies geeft aan behoefte te hebben aan kaderstelling van het rijk op specifieke punten, zoals het opnemen van natuurinclusief bouwen in het bouwbesluit. Veel provincies geven aan hier als lokale overheid een agenderende rol in te hebben, maar vervolgens moet dit dan wel op rijksniveau geregeld worden. Provincies kunnen niet zelfstandig lacunes in het rijksbeleid oplossen. Er is behoefte aan duidelijkheid over kaders, regie en commitment op rijksniveau. De Agenda Natuurinclusief wordt in dit kader door veel provincies gezien als een goede ontwikkeling.

Responsieve rol van provincies

De beperkte budgetten en bevoegdheden van provincies verklaren mogelijk deels de responsieve en netwerkende overheidsrol die provincies op zich nemen, waarbij zij inhaken op energie in de samenleving. Provincies reageren daarmee op maatschappelijke zelforganisatie en faciliteren waar mogelijk om deze beweging verder te brengen. In sommige provincies zal dit uit noodzaak zijn, omdat er geen budget of capaciteit is om een meer proactieve rol aan te nemen. Deze vorm van sturing kent sterke kanten maar heeft ook zwaktes. Het zijn 'zachte' instrumenten en de vraag is of hiermee niet alleen de partijen die al iets willen doen bereikt worden (Van der Jagt et al., 2023)

Gemeenten zijn essentieel

Gemeenten spelen een belangrijke rol om de plannen uit te voeren en werken veelal als intermediair met markt en maatschappelijke partijen. Door groene, bereidwillige gemeenten wordt er geëxperimenteerd en zij hebben behoefte aan uitwisseling van kennis en ervaring (zie casus Gelderland). Zo heeft een groene stad als Arnhem veel ambities op dit vlak en stadsecologen in dienst. Maar niet alle gemeenten hebben ambities op dit vlak of hebben de capaciteit (tijd, middelen, expertise) om dit thema op te pakken. Ook noemt een aantal respondenten dat gemeenten 'aan de lat staan' voor andere opgaven waardoor natuurinclusieve bebouwde omgeving niet altijd prioriteit heeft. Waar de provincie aan de lat staat voor biodiversiteit, is de woningbouwopgave voor gemeenten weer erg belangrijk. Het adagium 'je gaat erover of niet' is nog aanwezig. Natuurinclusief bouwen raakt veel thema's en synergie is mogelijk, maar in de praktijk kunnen belangen ook botsen of op korte termijn niet samengaan (bijvoorbeeld door hoge stijging bouwkosten).

7 Deelconclusies II: analyse beleidsstrategieën

In dit hoofdstuk komen we terug op de onderzoeksvraag van deel 2, ‘heden en vooruitkijkend’, en presenteren we een aantal overkoepelende conclusies. In deel 2 zijn drie beleidsstrategieën individueel besproken: realisatie en bescherming van NNN/N2000 (hoofdstuk 4), realisatie overgangsgebieden, groenblauwe dooradering en ecologische verbindingszones (hoofdstuk 5) en realisatie natuurinclusieve bebouwing (hoofdstuk 6). Hierbij was de volgende onderzoeksvraag leidend: *Op welke manier werken provinciale natuurafdelingen interbestuurlijk samen bij het uitvoeren van verschillende beleidsstrategieën gericht op de ambities van het Natuurpact en wat zijn daarbij uitdagingen en kansen?*

Uit het casuonderzoek blijkt dat provincie en Rijk veelal resultaatgericht werken aan het verbeteren van biodiversiteit in Natura 2000 en NNN; de 80.000 extra ha voor het NNN, maar ook de SPUK's zijn hiervan voorbeelden. De samenwerkingspraktijken rondom deze sectorale doelstellingen zijn sterk geïnstitutionaliseerd. Tegelijkertijd constateren we dat rondom meer integrale opgaven gebiedspartijen een actievere rol innemen. Bij strategieën rondom overgangsgebieden, groenblauwe dooradering, ecologische verbindingszones en natuurinclusieve bebouwde omgeving wordt vaker gestuurd op randvoorwaarden. Hier zijn praktijken vaak minder sterk verankerd en is de samenwerking vrijwilliger van aard.

Hoewel aansluiting en wederzijdse versterking van meer informele samenwerkingen in gebiedsprocessen en meer geïnstitutionaliseerde praktijken rondom sectoraal provinciaal en landelijk natuurbeleid op verschillende manieren wordt nagestreefd, is dit geen automatisme. Zo is de sectorale aanpak van (natuur)beleid sterk verankerd in de provinciale organisatie, wat een integrale aanpak op het niveau van gebiedsprocessen bemoeilijkt. Daarnaast staat (vrijwillig) samenwerken rondom bredere belangen in gebiedsprocessen in toenemende mate op gespannen voet met de komst van het Nationale Programma Landelijk Gebied, dat (sectorale) verplichtingen stelt aan gebiedsprocessen. Het huidige model van samenwerking gestoeld op vrijwilligheid en gebiedsspecifieke uitdagingen, biedt weinig rechtszekerheid voor provincies (en Rijk) wat het behalen betreft van nationale natuurdoelen.

Een grote uitdaging voor provincies is het verbinden van reeds lopende – en daarmee padafhankelijke – gebiedsprocessen aan nieuwe Rijkskaders. Daarbij merken we op dat het creëren van een wisselwerking tussen doelefficiëntie (linkerkant van het kwadrantenmodel) en het opbouwen van vertrouwensrelaties (rechterkant; Teisman et al., 2018) van groot belang is. Het bundelen van middelen (‘hulpbronnen’) die de uitvoeringskracht van natuurbeleid ten goede komen, zoals grond, arbeidskracht en geld (zie 5.3.2), is daarbij een belangrijke kans.

Tot slot constateert deze analyse dat provincies momenteel veel aandacht hebben voor de procesmatige aspecten van samenwerken (wat is een goede samenwerking), maar minder voor het inhoudelijke doel waar de samenwerking om draait (waarvóór werken wij samen). Uit de analyse van de beleidsstrategie voor natuurinclusief bouwen blijkt dat een integrale visie zeer belangrijk is. ‘Groen’ biedt een oplossing voor een variëteit aan opgaven; het combineren daarvan is echter vaak nog zoeken (6.4). Bij de andere twee beleidsstrategieën blijkt wederom dat niet zozeer integraliteit, maar

vooral het creëren van een lange-termijn en gedragen toekomstperspectief belangrijk is. Wat ontbreekt is een 'gedeelde agenda' (4.4 en 5.4), een toekomstperspectief dat ad-hoc oplossingen kan doorstaan en overstijgen, waar partijen in gebiedsprocessen hun energie op kunnen richten. Hier schuilt een belangrijke kans om bottom-up gebiedsprocessen en top-down natuurbeleid meer op elkaar aan te sluiten.

DEEL III:

VOORUITKIJKEND EN REFLECTIE

8 Conclusies en handelingsperspectieven

In deel I van dit onderzoek keken we terug op de ontwikkeling van de verhoudingen tussen Rijk en provincie. In deel II onderzochten we de huidige stand van zaken m.b.t. de beleidsarrangementen rondom drie verschillende beleidsstrategieën en hun kansen en uitdagingen in het licht van de ambities van het Natuurpact. In dit hoofdstuk nemen we deze inzichten samen en reflecteren we op de bevindingen. Op basis van twee algemene conclusies formuleren we mogelijke handelingsperspectieven.

De onderzochte beleidsstrategieën lopen erg uiteen – van sectoraal beleid, zoals natuurherstel in Natura 2000-gebieden tot nieuw meer integraal beleid zoals natuurinclusief bouwen, groenblauwe/ecologische verbindingen en overgangsgebieden. Door de dynamische context waarin natuurbeleid zich bevindt (o.a. het op handen zijnde het Nationaal Programma Landelijk Gebied), geldt voor alle drie de onderzochte beleidsstrategieën dat zowel inhoud als de interbestuurlijke verhoudingen – niet alleen tussen Rijk en provincies, maar ook tussen Rijk/provincies en gebiedspartners – (opnieuw) worden uitgevonden. Waar de Rijksoverheid de spil van het natuurbeleid vormde bij de start van het actieve natuurbeleid, zien we dat sinds begin jaren '90 een trend van decentralisatie is ingezet. De decentralisatie van het natuurbeleid (naar provincies) sluit aan bij een bredere decentralisatiegolf in Nederland (jeugdzorg, AWBZ en participatiewet). Het Rijk zou een einde maken aan de gedeelde of onduidelijke verantwoordelijkheid tussen Rijk en provincie onder het motto: 'je gaat erover of je gaat er niet over'. Ook het streven naar integraliteit was een belangrijk motief. Provincies zouden beter in staat zijn om doelen en functies te verbinden in gebiedsprocessen. Na het sneuvelen van het PAS is er weer een roep voor meer centrale sturing en een actieve Rijksoverheid.

In hoofdstuk 3 concludeerden we dat met de introductie van respectievelijk het Programma Natuur, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Nationaal Programma Landelijk Gebied het Rijk het roer steviger in handen neemt. Tegelijkertijd is er geen eenduidige manier waarop het Rijk nu een meer actieve sturingsrol vervult. In de nieuwe beleidsprogramma's is het nog een zoektocht hoe vorm te geven aan gedeelde verantwoording en gelijkwaardige samenwerking, wanneer er ook sprake is van uiteenlopende verantwoordelijkheden en taakopvattingen (bijv. kaderstellend en uitvoerend). Tegelijkertijd observeren we in ons casuonderzoek (zie hoofdstuk 7) een groeiende rol voor gebiedspartners in allerlei vormen van gebiedsprocessen in formeel beleid. Deze ontstonden vaak bij het ontbreken van provinciale integrale beleidsvisies en als reactie op de voorziene plannen vanuit het NPLG. De manier waarop nu de verbinding wordt gezocht tussen top-down beleid en bottom-up gebiedsproces, verschilt per casus en is vaak een zoektocht. Het inzetten op een versterkte samenwerking tussen provincies en gebiedspartijen in de uitvoering van natuurbeleid is overigens niet nieuw (PBL & WUR 2017), maar krijgt met de verplichte gebiedsplannen in het kader van programma SN en het NPLG wel een nieuwe dimensie.

In het kader van interbestuurlijke samenwerking trekken we hieruit twee conclusies: ten eerste is met het doorbreken van de decentralisatietrend een (nieuwe) zoektocht gestart naar hoe te 'werken als één overheid' tussen provincies en Rijk. Ten tweede wordt de vraag hoe bottom-up gebiedsprocessen en top-down beleid met elkaar te verbinden urgenter. De vraag is nu welke lessen ons deze twee conclusies leren over hoe provincies hiermee om kunnen gaan. Hieronder werken we toe naar twee

lessen (aan de hand van de twee conclusies) en gaan we in op de kansen en uitdagingen bij het aanpakken van die les. Tot slot komen we tot enkele handelingsopties voor provincies.

1. **Wat is nodig om samen te werken als één overheid?**

Het adagium ‘werken als één overheid’ wordt gezien als de panacee voor complexe opgaven. We constateren echter dat overheden – van Rijk tot gemeente – elkaar nog niet (altijd) kunnen vinden. In de casussen – met name natuurinclusief bouwen, overgangsgebieden en groenblauwe/ecologische verbindingen – zijn voorbeelden te vinden waarin met intentieovereenkomsten en convenanten een basis voor een intensievere samenwerking wordt gelegd. Andere voorbeelden zijn overlegstructuren, zoals ‘tafels’ of – in het geval van de gebiedsgerichte aanpak – gebiedsprocessen. Werken als één overheid vergt echter meer dan een goed proces; het ‘gebeurt’ óók rondom de inhoud (Van der Steen et al., 2019: 47; PBL & VU Athena Instituut, 2021). Uitgangspunt is dat betrokken partijen vanuit een gedeeld toekomstbeeld opereren en, vandaaruit, een eenduidige aanpak vaststellen. Dit is nodig, omdat op gebiedsniveau verschillende sectorale doelen samenkomen: bijv. meer recreatiedruk in natuurgebieden door de bouw van extra woningen in de omgeving, wat nadelig kan zijn voor biodiversiteitsherstel. Er is hier dus een gezamenlijke ‘stip op de horizon’ nodig als navigatiepunt, waarin keuzes gemaakt moeten worden tussen de verschillende doelen, en een oplossingsstrategie die natuur ten goede komt.

Een bottom-up gerichte benadering waarbij overheden en gebiedspartners gezamenlijke besluiten nemen blijft voor alle partijen in de onderzochte casusgebieden echter een uitdaging. Werken aan een gedeeld toekomstbeeld verhoudt zich immers lastig tot een gefragmenteerde politieke realiteit en uiteenlopende deelbelangen. Vaak ontbreken samenwerkingsstructuren die het gerichte werken aan dat toekomstbeeld mogelijk maken, waardoor overheidspartijen terugvallen op sectorale oplossingen. De eerste les die we uit ons onderzoek trekken, is daarom: **Opereren als één overheid in gebiedsprocessen vergt een gedeeld toekomstbeeld.**

Kansen en uitdagingen

Een kans voor het creëren van een gedeeld toekomstbeeld is dat in de bestudeerde gebieden vanuit provincies en andere overheden veel energie gestoken wordt in strategische samenwerking. Zowel binnen natuurgebieden (N2000, NNN), als in gebieden daarbuiten (overgangsgebieden, groenblauwe dooradering, ecologische verbindingzones en gebouwde omgeving) zijn er pogingen gedaan om het beleid van verschillende overheidsniveaus op elkaar af te stemmen. In de uitvoering is er de intentie om gezamenlijke, richtinggevende doelen te formuleren en deze als gelijkwaardige partners op te pakken. Toch lijkt er in de praktijk een behoorlijk verschil te zijn tussen wat betrokken partijen in gebiedsprocessen belangrijk en wenselijk vinden en hoe overheden in gebieden daadwerkelijk samenwerken. Samenwerking zit in het betrekken van partijen bij de beleidsuitvoering (bij wie is de uitvoering belegd - zie PBL & WUR, 2017) en niet zozeer in het betrekken van partijen die de (deel)belangen van anderen inbrengen. Een overkoepelende visie op de samenhang tussen verschillende beleidsopgaven dan wel belangen van de verschillende overheden, is er niet altijd. Ook komt een gezamenlijke richtinggevende aanpak niet van de grond als er nog veel onzekerheden zijn vanuit het Rijk over overkoepelende doelen, beschikbare middelen en instrumenten, bijvoorbeeld welke middelen vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied beschikbaar worden gesteld. Een visie vanuit het Rijk hoe oude lopende beleidsprogramma’s (zoals het Natuurpact) zich verhouden tot nieuwe (zoals het NPLG), wordt gemist. Tegelijkertijd wordt in de gebieden een provinciale visie gemist op de integrale aanpak van opgaven ‘op de grond’. Het cement van de samenwerking – een gedeelde agenda van het Ministerie van LNV en de provincies – is nog in de maak.

Hoewel er hard gewerkt wordt aan Rijkskaders, werpt het in gebieden het vraagstuk op welke inhoudelijke keuzes in de toekomst leidend zijn, en hoe bestaande samenwerkingen binnen het natuurbeleid zich daartoe verhouden. Nu lijkt iedereen op elkaar te wachten – de provincies op een concreet toekomstplan van het Rijk, en het Rijk op gebiedsplannen van de provincies. Wanneer vanuit het Rijk nieuwe verplichtingen afkomen op de provincies moeten netwerken en samenwerkingsarrangementen veranderen. Dat zorgt voor onrust, bestaande samenwerkingen binnen het Natuurpact staan onder hoge politieke druk en zijn immers ook pad-afhankelijk. Door de grote dynamiek en urgentie in het natuurbeleid lijkt er echter weinig tijd te zijn voor reflectie op de samenhang tussen verschillende doelen dan wel belangen op provinciaal niveau. Voor veel provincies ligt de prioriteit met name bij het vormgeven van nieuwe beleidsplannen, zoals de gebiedsplannen voor het NPLG. Provincies worstelen met de zeer strakke deadlines (ook in combinatie met de verkiezingen) en de stapeling van programma's, regels en subsidies.

In een context van politieke druk op het behalen van sectorale doelen bestaat een risico dat top-down natuurdoelen en bottom-up gebiedsprocessen worden gezien als twee uitersten. Hierdoor worden kansen om via interacties tussen verschillende partijen nationale doelen te vertalen naar gebied-gerichte oplossingen, onvoldoende benut. Hier gaat onze tweede conclusie over.

Handelingsopties

Handelingsopties om te komen tot een gedeeld toekomstbeeld, liggen in het creëren van rust en duidelijkheid omtrent het landelijke toekomstbeeld. Het interbestuurlijke gesprek over stapeling van beleid, en wat een bredere kijk op natuurbeleid betekent voor het afgesproken tijdpad en bestaande samenwerkingen in gebieden, wordt nog onvoldoende gevoerd. Hier is met name een rol weggelegd voor het Rijk, IPO en de provincies. In provincies kan proactief worden ingezet op ruimtelijke visievorming – een integrale, ruimtelijke ontwikkeling ten aanzien van natuur die korte-termijn, ad-hoc actie kan doorstaan. Hiervoor is het onder meer belangrijk om 'mee-trekkers' aan te wijzen, gemeenten en waterschappen die een positie hebben in het gebied en die zich committeren aan het werken aan het gezamenlijke en ruimtelijke toekomstbeeld. Gunstige randvoorwaarden voor het uitvoeren van de trekkersrol zijn vertrouwen, capaciteit en flexibiliteit.

2. Wat is nodig om top-down beleid en bottom-up gebiedsprocessen te verbinden?

Natuurbeleid wordt geformuleerd en vormgegeven door verschillende actoren (overheid en niet-overheid), op verschillende schaalniveaus (van EU en Rijk tot specifieke gebieden). Het op elkaar laten aansluiten van bottom-up gebiedsprocessen enerzijds en top-down geformuleerde beleidsdoelen anderzijds, gebeurt niet automatisch. Ze verschillen van elkaar in focus (integraal/sectoraal), sturing (top-down/bottom-up) en tijdpad, schaalniveau en middelen.

Zo constateerden we dat werken in gebiedsprocessen vaak meer tijd vergt om vertrouwen op te bouwen, dan de deadlines voor de top-down doelen toelaten (zie ook PBL & WUR, 2023). Bovendien past het sectorale instrumentarium vanuit de provincie niet altijd op de integrale ambities van gebiedspartijen, zoals we bij gebiedsprocessen rondom Natura 2000 en NNN zagen. Overigens geldt dit ook voor integrale ambities van de provincie zelf: voor de realisatie van overgangsgebieden, groenblauwe/ecologische verbindingen of natuurinclusief bouwen zijn weliswaar ambities geformuleerd, instrumentarium ontbreekt vaak vooralsnog of is relatief vrijblijvend.

De les die we hieruit trekken is daarom dat **natuurbeleid vereist continu navigeren tussen top-down doelen en bottom-up gebiedsprocessen**. Het creëren van synergie – effectief beleid en vertrouwen – vergt proactief en bewust heen en weer werken tussen de twee processen. Onder andere als gevolg van de sectorale organisatie van het beleid lijkt hiervan in de praktijk nog onvoldoende sprake te zijn (zie ook: Kuindersma et al., 2020a).

Kansen en uitdagingen

Waar in gebieden verschillende belangen in samenhang met elkaar worden afgewogen om te komen tot een gezamenlijk narratief over in wat voor soort gebied men wil wonen, werken en recreëren, hebben de overheden ook de verplichting te zoeken naar efficiënte manieren om elk afzonderlijk sectoraal doel te behalen. Als schakel tussen top-down doelen en bottom-up gebiedsprocessen, speelt de provincie dus twee rollen. Enerzijds treedt zij op als doelbewaker, al dan niet met de inzet van dwingend instrumentarium. Anderzijds is zij ook gebiedspartner, die op basis van vertrouwen in samenwerking zoekt naar gebied-specifieke oplossingen. Het combineren van deze rollen vergt veel capaciteit en een breed repertoire aan kennis en vaardigheden. Bovendien kan de combinatie van twee rollen tot onduidelijkheid en wantrouwen leiden over waar de provincie voor staat.

In de praktijk zijn er verschillende voorbeelden van gebiedsprocessen waar de provincie weliswaar één van de bestuurlijk partners is, maar de rol van trekker of facilitator bij een andere partner ligt. Onder het initiatief Samen werkt beter in de provincie Overijssel, bijvoorbeeld, liepen in 2020 26 gebiedsprocessen. De provincie is bestuurlijk trekker van drie van deze processen. Bij de overige 23 zijn andere partners aan zet en wordt de provincie vooral betrokken om vragen te beantwoorden en kaders aan te geven. Op deze manier kan de provincie zich richten op haar rol als kadersteller en doelbewaker (Kuindersma e.a., 2020b). Om vergelijkbare redenen heeft de provincie Utrecht de procesbegeleiding van en advisering over het gebiedsproces rondom Natura 2000-gebied Botshol uitbesteed aan de Gebiedscommissie Utrecht-West.

Hoewel het Rijk over het algemeen op meer afstand staat van gebiedsprocessen, speelt ook zij hier een rol. Gebiedsprocessen worden van belang geacht in de implementatie en uitvoer van Rijksdoelen. Top-down aanpassingen of aanscherpingen van Rijksbeleid, kunnen grote gevolgen hebben voor de voortgang in gebiedsprocessen. Zo schaadde de introductie van de ‘stikstofkaart’ het vertrouwen van lokale actoren in verschillende lopende gebiedsprocessen. Ook voor het Rijk is het zodoende van belang goed te communiceren met gebiedspartners. Hieronder vallen overigens ook gemeenten, die een belangrijke rol spelen in het natuurbeleid (bijv. in de ontwikkeling van overgangsgebieden). Deze rol wordt echter nog niet altijd door iedereen voldoende onderkend (inclusief gemeenten zelf, al zijn er grote verschillen).

Bij het afwegen van welke rol de overheid op welk moment voorrang geeft, spelen diverse dilemma's (zie Hendriks e.a., 2022). Eén dergelijk dilemma raakt aan de vrijheid die actoren in gebiedsprocessen hebben om een eigen invulling te geven aan de uitwerking van nationale doelen versus het bijdragen aan de ‘nationale optelsom’. In de praktijk blijkt het niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheden van de overheden eindigen en die van gebiedspartners beginnen.

Handelingsopties

Om te navigeren zijn bewustzijn van de eigen rol en positie en elkaar kennen en weten te vinden van groot belang – samenwerking vergt immers dat er relaties worden opgebouwd. Om hierbij

individuele contacten te ontstijgen, kan deelname aan regionale platforms of gebiedsprocessen een optie zijn. Ook kunnen juridische instrumenten een optie zijn, bijvoorbeeld om gemeenten te betrekken. Het navigeren tussen top-down doelen en bottom-up gebiedsprocessen vraagt ook om enig aanpassingsvermogen van Rijk en provincies (zie ook de Lerende Evaluatie IBP VP, PBL & VU Athena Instituut, 2021). Gefragmenteerde sturing betekent immers ook expliciet ruimte geven aan anderen om (op maat) te werken aan overheidsdoelen. Een manier om dit te doen is middels het right to challenge. Dit 'uitdaagrecht' is in Friesland benut door het collectief Natuer mei de Mienskip om bij te dragen aan de Friese NNN-opgave (Kuindersma e.a. 2020b). Deze casus is daarmee een goed voorbeeld van waarin actief genavigeerd wordt tussen het werken 'van buiten naar binnen' en 'van binnen naar buiten'.

Referenties

- Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers en D. van Doren (2023). *Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie Natuur en economie uit het Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 154
- Agenda Natuurinclusief (2022). *De eerste Agenda Natuurinclusief*. Versie 1.0. Mei 2022
- Arts, B. & Tatenhove, J. van (2006). Political Modernisation. In Arts, B. & Leroy, P. (eds.). *Institutional dynamics in environmental governance* (pp.21-43). Dordrecht: Springer.
- Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. *Public organization review*, 6, 93-106.
- Arts, B. & Leroy, P. (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.
- Boer Burger Natuur Drenthe (2023). *Boer Burger Natuur Drenthe*. <https://www.boerburgernatuur-drenthe.nl/>
- Boezeman, D. F., Liefverink, J. D., & Wiering, M. A. (2019). De governance van de Kaderrichtlijn Water. Regionale verschillen en sturingsopties. *Water governance*. 02/2019, 72-81.
- Boonstra, F.G., & W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. *Bestuurswetenschappen*, 62(5): 51-71.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink (2012). *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Alterra-rapport 2371.
- Börzel, T. A. (2020). Multilevel governance or multilevel government?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 776-783.
- Bourdieu, P. (1986). 'The forms of capital'. In J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Westport, CT: Greenwood.
- Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit, H.D. Roelofsen, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 136.
- Buijs, A.E., B.H.M Elands & C.S.A. van Koppen (2017). *Vijftienvintig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WUR. WOt-technical rapport 103.
- Essenburgpark (2023). *Het Essenburgpark*. <https://www.essenburgpark.nl/essenburgpark-2/>
- EZ en IPO (2013). *Natuurpactontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Fleurke, F., R. Hulst, P. de Vries (2021). *Effecten van decentralisatie. Een analyse van zestien bestuurlijke stelsels*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Fuenfshilling, L. & B. Truffer (2014). The structuration of socio-technical regimes. Conceptual foundations from institutional theory. *Research Policy* 43, 772-791.
- Haaster-de Winter, M.A. van, M. W. C. Dijkshoorn-Dekker, N. B. P. Polman, T. J. M. Mattijssen & H. Kortstee (2020). *Natuurinclusief bouwen: wat beweegt de Nederlandse vastgoedsector? Onderzoek naar motieven, barrières en gedrag in de transitie naar meer groen*. Wageningen: Wageningen Economic Research, Rapport 2020-047.

- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.
- Hajer, M., Tatenhove, J.P.M. van & C. Laurent (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM rapport 500013004/2004. Bilthoven: RIVM.
- Hendriks, W., Huiting, M., Berg, C. van den & Twist, M. van (2022). *Maatwerk als standaard? Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hooghe, L. & Gary, M. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(2), 233-243.
- Huitzing, H., Loeber, A., Broek, L. van den, Brouwers, H., Dam, F. van, Eerd, M. van, Hoop, E. de, Nabielek, P., Regeer, B. (2020). *Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- IVN (2022). *Het programma Natuurinclusief Bouwen na een jaar*. <https://www.ivn.nl/aanbod/natuurinclusief-bouwen/nieuws/het-programma-natuurinclusief-bouwen-na-een-jaar/>
- Jagt, A. van der, Tozer, L., Toxopeus, H., & Runhaar, H. (2023). Policy mixes for mainstreaming urban nature-based solutions: An analysis of six European countries and the European Union. *Environmental Science & Policy*, 139, 51-61.
- Natura 2000 (2023). *Gebieden*. <http://www.natura2000.nl/gebieden>
- NSOB (2013). Netwerksturing vereist gemengd organiseren. In: Overbeek, G. & I. Salverda (2013). *De energieke overheid – visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie*. Wageningen: LEI Wageningen UR.
- Klok, P. J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal cooperation in the Netherlands: the costs and the effectiveness of polycentric regional governance. *Public administration review*, 78(4), 527-536.
- Kuindersma, W., Selnes, T. A., Liefferink, J. D., van Tatenhove, J. P. M., Hajer, M. A., Buunk, W. W., Volker, C. M., & Pleijte, M. (2002). *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Planbureaustudies; No. 3. Bilthoven: Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W., E. de Wit - de Vries, F.G. Boonstra, M. Pleijte, D.A. Kamphorst (2020a). *Het Nederlandse natuurbeleid in zijn institutionele context; Beschrijving en analyse van de interne en externe congruentie van het Nederlandse natuurbeleidsarrangement in relatie tot landbouwbeleid, waterbeleid (voor de grote rivieren) en recreatiebeleid (1975-2018)*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOtechnical rapport 187.
- Kuindersma, W., Doren, D., Arnouts, R. C. M., Kamphorst, D. A., Nuesink, J. G., & de Wit-de Vries, E. (2020b). *Realisatie Natuurnetwerk door provincies: Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOtechnical rapport 174
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas (2021). *De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOtechnical rapport 133
- Kuindersma, W., D. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-de Vries, T. de Boer & M. Visscher (2022). *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen : barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOtechnical rapport 149.
- Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). *De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden. Het gebied Aldeboarn-De Deelen*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOtechnical rapport 152.

- Kunseler, E., Verwoerd, L., van Dam, R.I., Klaassen, P. & Salverda, I.S. (2020). *Lerend vermogen van provincies voor natuurbelief in transitie. Achtergrondstudie bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Den Haag: PBL, in samenwerking met WUR en VU.
- Lowndes, V. & M. Roberts (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European Community. In A. Sbragia (ed.), *Euro-Politics. Institutions and policymaking in the 'new' European community* (pp.191-224). Washington, DC: The Brookings Institution.
- LNV (2020). *Hoofdlijnen Programma Natuur*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2021). *Kamerbrief Groen in de stad en knelpuntenanalyse natuurinclusief bouwen*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2022). *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035. Eerste editie 2022*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Mommers, V., Dekker, G., van de Leemkolk, W., & Handgraaf, S. (2021). *Analyse Knelpunten natuurinclusief bouwen*. Ambient, Ruimte-vormen; FLO-Legal.
- Nabielek, P., R. de Vries & H. Huitzing (2022). *Instituten in transformatief beleid: een analysemethode. Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis, *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180, DOI: 10.1080/07036330802642755
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2023). *Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pleijte et al. (2023, in voorbereiding). *Provinciaal beleid buiten Natuurnetwerk voor biodiversiteit*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical rapport.
- Provincie Overijssel (2016). *Koersdocument Natuur voor Elkaar 2016-2017. De opbrengst van de Groene Tafels en Werkateliers*. Zwolle: provincie Overijssel.
- Rijksoverheid (2022). *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Juni 2022. Publicatie-nr. 22102620
- Salverda, I.E. & M. Pleijte (2022). *Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 143.
- Soga, M., & Gaston, K. J. (2016). Extinction of experience: the loss of human-nature interactions. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 14(2), 94-101.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Steen van der, M., Delden van., M. & P. Ophoff (2019). *Leren van Doen. Ervaringen met Samenwerken in het IBP*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Tatenhove, J. van, Arts, B., & Leroy, P. (eds.) (2000). *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer.
- Teisman, G. R., & Klijn, E. H. (2002). Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?. *Public administration review*, 62(2), 197-205.
- Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & B. van Vulpen (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Turnhout, E., Metze, T., Wyborn, C., Klenk, N., & Louder, E. (2020). The politics of co-production: participation, power, and transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 42, 15-21.
- Verwoerd, L., Kunseler, E., Nabielek, P. & H. Huitzing (2023). *10 veelgestelde vragen over lerend evalueren bij het Planbureau voor de Leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vollaard, P., Vink, J. & Zwarte, N. de (2017). *Stadsnatuur maken*. Rotterdam: nai010.
- Vries, S. de, Nieuwenhuizen, W., Farjon, H., Van Hinsberg, A., & Dirks, J. (2021). In which natural environments are people happiest? Large-scale experience sampling in the Netherlands. *Landscape and urban planning*, 205.
- Wiering, M.A. & Arts, B.J.M. (2006). Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy? In Leuven, R.S.E.W., Ragas, A.M.J., Smits, A.J.M., van der Velde, G. (eds), *Living Rivers: Trends and Challenges in Science and Management. Developments in Hydrobiology vol 187* (pp 327-338). Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-5367-3_22

Bijlagen

Bijlage 1 Conceptualisering BAA raamwerk

Conceptualisering van de dimensies van het BAA.

Dimensie BAA	Conceptualisering	Type vragen
Discours	Dominante opvatting van het beleidsprobleem en sturingsdiscours	<i>Wat is de probleemdefinitie volgens betrokkenen? Wat is het dominante sturingsdiscours?</i>
Actoren en coalities	Betrokken actoren en de coalities die zij vormen	<i>Welke partijen zijn betrokken? Welke coalities/samenwerkingsformaties bestaan er? Hoeveel vertrouwen is er tussen de partners?</i>
Hulpbronnen en machtsverhoudingen	De verdeling en inzet van hulpmiddelen die een actor, een actorcoalitie of het gehele arrangement in staat stelt een bepaalde positie in te nemen t.a.v. andere actoren/coalities	<i>Wat is de verdeling en inzet van financiële middelen? Wat is de verdeling en inzet juridische instrumenten? Wat is de verdeling van het democratisch recht om beslissingen te nemen?</i>
Regels	De formele en informele regels die van invloed zijn op de andere dimensies	<i>Wat zijn relevante wetten, beleidsdocumenten, regelgeving? Wat zijn de formeel bestuurlijke verhoudingen? Wat is de 'goede' manier van doen? Wat zijn gebruikelijke manier van doen/praktijken?</i>

Bijlage 2 Vragenlijst LEN 3 Interbestuurlijke samenwerking

Opname akkoord? Respondenten krijgen na het interview een verslag toegestuurd. Indien citaten worden gebruikt in de rapportage LEN3, zal eerst goedkeuring worden gevraagd.

Introductie

1. Ben u betrokken geweest bij de vorige Lerende evaluatie van het Natuurpact (LEN 2)? Zo ja, wat waren belangrijke inzichten?
2. Hoe bent u betrokken bij [gebied, programma of project]?

Introductie casus

3. Kunt u iets vertellen over de ontstaansgeschiedenis van [casus]? Wat is de volgorde van gebeurtenissen? Maak eventueel gebruik van een tijdslijn
4. Opgaven in het gebied
 - Welke opgaven/beleidsproblemen spelen er hoe biedt [casus] een oplossing? Welke activiteiten/maatregelen worden er uitgevoerd binnen [casus]?
 - Wat is de samenhang tussen de verschillende beleidsdoelen en maatregelen?
 - Hoe en in welke mate levert dit project een bijdrage aan de ambities van het Natuurpact? /de natuurdoelen van de provincie?
5. Betrokken actoren
 - Wat zijn belangrijke stakeholders die betrokken zijn in [casus] en waarom?
 - Welke andere overheden of afdelingen van de provincie zijn betrokken?
 - Is er iets vastgelegd omtrent samenwerking? Hoe zijn taken en rollen verdeeld? Wie doet wat? Wat is de rol van de provincie?
6. Regels en hulpbronnen
 - Welke beleidsinstrumenten worden er ingezet in het project/gebied?
 - Hoe wordt [casus] gefinancierd?

Kansen en uitdagingen m.b.t. interbestuurlijke samenwerking

7. Wat verstaat u onder succesvolle interbestuurlijke samenwerking?
8. In hoeverre is samenwerking tussen verschillende overheden van belang om (natuur)doelen van de provincie te realiseren?
9. Terug naar dit project: Wat zijn uitdagingen en kansen in de huidige samenwerking?
We willen hier breed kijken naar uitdagingen en kansen, denk bv. aan:
 - In hoeverre is er sprake van spanning tussen beleidsopgaven/doelen of maatregelen?
 - Zijn belemmeringen of kansen in de samenwerking met partijen? Is er voldoende vertrouwen of begrip voor elkaar? Missen er partijen in de samenwerking?
 - Zijn er regels die interbestuurlijke samenwerking bemoeilijken (bv wetten, sectorale financiering)?

Handelingsperspectieven

10. Welk ontwikkelperspectief ziet u om de genoemde knelpunten te adresseren en tot succesvolle interbestuurlijke samenwerking te komen? Wat zijn belangrijkste eerste stappen daarbij? Door wie moeten die stappen worden ondernomen?