

## Deelstudie 8

### Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering

**Besluitvorming rond het landelijk gebied** is één van de negen onderliggende deelstudies van het eindadvies 'Braakliggend veld' van de Raad voor het Landelijk Gebied.

**Besluitvorming rond het landelijk gebied** bestaat uit een voorwoord van de raad en een rapportage van de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze studie laat zien dat te midden van veel goede bedoelingen een kloof is ontstaan tussen de (Haagse) beleidsmakers en het landelijk gebied. Die kloof leidt tot afstand en vervreemding met als resultaat dat Europees, nationaal, provinciaal of lokaal beleid vaak niet toepasbaar c.q. niet wordt herkend. De oorzaken zijn bekend. De analyse toont aan dat de sterke beleidsoriëntatie leidt tot verwaarlozing van uitvoeringsaspecten. Ook komt prominent naar voren dat beschikbare kennis niet gebruikt wordt. Andere oorzaken voor ineffectieve uitvoering zijn dat onvoldoende rekening wordt gehouden met lokale belangen en sterke maatschappelijke bewegingen en dat de dynamiek in politiek en media wordt onderschat.

## Inhoudsopgave

- Voorwoord
- Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering  
Rapportage Erasmus Universiteit Rotterdam
- Verantwoording

# Besluitvorming rond het landelijk gebied: zoeken naar effectiviteit in de uitvoering

## Voorwoord

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in zijn advies 'Braakliggend veld' aan het einde van zijn zittingsperiode aandacht willen schenken aan de kwaliteiten van het landelijk gebied. Vanuit een bestuurlijke en bestuurskundige notie is uitvoerig stil gestaan bij de totstandkoming van overheidsbeleid; een adviesraad is er in essentie voor om op overheidsbeleid te reflecteren. In het kader van het slotadvies hebben we samen met de Erasmus Universiteit Rotterdam geanalyseerd hoe centrale en decentrale beleidsambities interveniëren; aan de hand van een aantal thema's hebben we geanalyseerd hoe beleidsambities qua doelbereik succesvol zijn.

Het onderzoek van prof. dr. E-H. Klijn, dr. ir. J. Eshuis en prof. dr. J. Edelenbos van de Vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam laat zien dat te midden van veel goede bedoelingen een kloof is ontstaan tussen de (Haagse) beleidsmakers en het landelijk gebied. Die kloof leidt tot afstand en vervreemding met als resultaat dat Europees, nationaal, provinciaal of lokaal beleid vaak niet toepasbaar c.q. niet wordt herkend. De oorzaken zijn bekend. Haagse beleidsmakers hebben vaak Haagse ambities voor politieke en maatschappelijke normen, het Haagse denken is vaak een construct van de Haagse werkelijkheid en van Haagse beleidsmakers wordt kennis gebruikt. Een identiek proces voltrekt zich op provinciaal en lokaal nivo waar provinciale of lokale beleidsambities centraal staan. Zo construeert eenieder zijn werkelijkheid van een landbouw- of ander vraagstuk van het landelijk gebied. Vaak ver, op afstand van dat landelijk gebied.

Deze notie is de uitwerking van een onderzoek dat in opdracht van de Raad voor het Landelijk Gebied werd uitgevoerd. Uit de analyse blijkt dat de sterke beleidsoriëntatie leidt tot verwaarlozing van uitvoeringsaspecten. Ook komt prominent naar voren dat beschikbare kennis niet gebruikt wordt. Andere oorzaken voor ineffectieve uitvoering zijn dat onvoldoende rekening wordt gehouden met lokale belangen en sterke maatschappelijke bewegingen en dat de dynamiek in politiek en media wordt onderschat.

Ik acht de te sterke beleidsoriëntatie en het negeren van kennis de belangrijkste redenen voor de huidige ineffectiviteit van de besluitvorming. Dit onderzoek laat de oorzaken én de mogelijkheden tot verbetering zien. Vanuit mijn praktijk zijn deze oorzaken en verbeterpunten goed herkenbaar.

Het grootste probleem van **inhoudelijke beleidsdominantie** is dat bij het ontwerpen van programma's te weinig rekening wordt gehouden met het lokale netwerk en de praktijk waarin de uitvoering moet plaats vinden. Hier is het dus zaak de verbindingen tussen die werelden, tussen onder meer Den Haag, provincies en gemeenten, te herstellen of te bevorderen. Dat kan onder meer door ontwerpers van beleid meer afhankelijk te maken van uitvoerders. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om heel concreet uitvoerders, handhavers en technisch medewerkers te betrekken bij de vertaling van EU-wetgeving naar Nederland. Voorschriften of blauwdrukken voor een 'beste aanpak' zijn geen oplossing. Het zoeken van verbinding is altijd maatwerk. Daarom adviseert de raad de inhoudelijke beleidsdominantie te blijven problematiseren en continue te werken aan innovatie van samenwerkingsvormen.

Het grootste probleem bij het niet gebruiken of actief **negeren van kennis** is dat partijen vaak een eigen werkelijkheid kennen en daardoor kennis die daar niet in past te negeren of als minder belangrijk te beschouwen. Kennis wordt dan al snel als niet objectief of eenzijdig gezien. Ook hier ligt de oplossing niet in voorschriften. De oplossing ligt in de manier waarop het debat gevoerd wordt.

Daarin moet voor alle partijen ruimte zijn om elkaar aan te spreken op het gebruik van kennis, of zich door onafhankelijke derden daarop op kunnen laten spreken. De uitdaging is dit zo los mogelijk te doen van het debat over de afweging van de belangen. Daarvoor is het ook van belang om sociale samenhang van belangenbehartigers en overheden onderling te stimuleren als basis voor conflictoplossing.

De **kwaliteit van besluitvorming** is af te meten aan de robuustheid van programma's, plannen en projecten in het landelijk gebied. Plannen moeten inhoudelijk, procesmatig en politiek robuust zijn om de grote complexiteit in de ruimtelijke besluitvorming aan te kunnen. Dat vraagt inhoudelijke kwaliteit, bestand zijn tegen dynamiek en complexiteit van processen, voldoende politieke steun en, tot slot, goede verankering van de voorbereiding en uitvoering in de politieke organen van de representatieve democratie. Partijen die bij besluitvorming en uitvoering betrokken zijn, zouden continu met elkaar moeten spreken over de kwaliteit van besluitvorming en uitvoering in het licht van robuustheid. Zij moeten elkaar daarop aan kunnen (laten) spreken, zonder deze discussie over kwaliteit te vermengen met de discussie over wederzijdse belangen. Dat is te stimuleren met een 'checklist' voor besluitvorming en uitvoering, als basis voor een gesprek wanneer de verwachte kwaliteit van de besluitvorming daar volgens een van de betrokken partijen aanleiding toe geeft. Ook zal een regelmatige analyse van de kwaliteit van bestuurlijke besluiten én van besluiten van de volksvertegenwoordiging ('bestuurskrachtmeting') zoals in dit onderzoek is gedaan, een zinvolle investering zijn om besluitvorming te blijven verbeteren.

Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het advies 'Braakliggend veld' waarvoor dit onderzoek werd uitgevoerd. Met het uitbrengen van dit advies sluit de Raad voor het Landelijk Gebied deze raadsperiode af. Het kabinet streeft naar een meer integrale benadering bij toekomstige advisering; de discussie over de vorm waarin dit zal plaatsvinden, is gaande. De thema's die de Raad voor het Landelijk Gebied heeft aangesneden, worden daardoor in een bredere context geplaatst. Eén van de thema's, deze zoektocht naar effectiviteit in de uitvoering, wordt daardoor niet minder urgent maar mogelijk wél vruchtbaarder op te pakken. De thematiek is immers niet voorbehouden aan het landelijk gebied zodat geleerd kan worden van andere beleidsvelden. Dit onderzoek kan dienstbaar zijn voor die verdere zoektocht.

***Kees Jan de Vet, raadslid RLG***

**Besluitvorming rond het landelijk gebied:  
zoeken naar effectiviteit in de uitvoering**

Prof. dr. E-H. Klijn

Dr. ir. J. Eshuis,

Prof. dr. J. Edelenbos

Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam



## Inhoudsopgave

1. Inleiding
  2. De complexiteit van besluitvorming in het landelijk gebied vraagt om goede verbindingen
  3. Mechanismen die uitvoering in de weg zitten of bevorderen
  4. Slimme sturingsoplossingen: verbind en stimuleer interactie en betrokkenheid
  5. Conclusie
- Bijlage 1. Casus Wieringerrandmeer
- Bijlage 2. Dijkteruglegging Lent
- Bijlage 3. Programma Beheer
- Bijlage 4. Hollandse Waterlinie
- Bijlage 5. Toetsingskader Ammoniak

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Om het advies 'Braakliggend veld' van de Raad voor het Landelijk Gebied een goede basis te geven, zijn enkele deelprojecten opgestart, waaronder dit onderzoeksproject over bestuurlijke besluitvorming. De raad heeft de capaciteitsgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam benaderd om dit onderzoek te doen ter voorbereiding van zijn advies.

### 1.2. Probleemstelling

In de besluitvorming rond landbouw en natuur in het landelijk gebied is het vaak de uitvoering van het beleid die moeizaam verloopt of zelfs geheel niet tot stand komt. Soms wordt bij de beleidsvorming onvoldoende rekening gehouden met de uitvoerbaarheid, een andere keer is er weinig draagvlak voor het besluit, of werken verschillende bestuurslagen elkaar in de uitvoering tegen. Dit onderzoek naar de effectiviteit van besluitvorming focust daarom op de effectiviteit van de uitvoering. We brengen mechanismen in beeld die leiden tot ineffectieve of juist effectieve besluitvorming. Met andere woorden, we analyseren veel voorkomende patronen van opeenvolgende gebeurtenissen die leiden tot (in)effectieve besluitvorming.

Een belangrijke vraag daarbij is hoe partijen in samenwerking tot effectieve uitvoering kunnen komen. Er is een veelheid aan overheidsorganisaties en andere partijen betrokken bij de besluitvorming. Geen enkele partij heeft alleen genoeg macht om zonder de andere partijen besluiten te nemen en uit te voeren. Er is sprake van netwerk van partijen die elkaar nodig hebben. De betrokkenheid van meerdere partijen in een netwerk betekent dat de verbindingen tussen die partijen een belangrijke factor zijn in de besluitvorming.

In deze notitie wordt ingezoomd op twee typen verbindingen die vaak een belangrijke rol spelen, namelijk verbindingen tussen verschillende bestuurlijke niveaus (EU, landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal), en de verbindingen tussen politieke organen en partijen in de uitvoering.

De vragen die centraal staan zijn: welke mechanismen leiden tot effectieve of juist ineffectieve uitvoering, en welke slimme interventies zijn er mogelijk om uitvoering effectiever te maken? Hoe kunnen de verbindingen tussen partijen zodanig worden vormgegeven dat er effectiviteit in de uitvoering ontstaat?

Om een antwoord te krijgen op de vragen worden vijf cases onderzocht die gekenmerkt worden door achterblijvende en moeizame uitvoering, en een case waarin de uitvoering relatief succesvol verloopt. Bij de keuze van de cases hebben wij erop gelet dat verschillende beleidsvelden worden onderzocht (landbouw, natuur en ruimtelijke ordening). Ook is er op gelet dat het gaat om cases die nationaal bekend zijn.

**Tabel 1. Schematisch overzicht van de cases**

	Multilevel besluitvorming en/of politieke dynamiek
Moeizame uitvoering	Ammoniakbeleid (verbinding politiek-overigen) Programma Beheer (politiek-overigen en multilevel) Hollandse waterlinie (multilevel) Wieringerrandmeer (politiek-overigen)
Succesvolle uitvoering	Ruimte voor de rivieren, casus Lent bij Nijmegen

## 2. De complexiteit van besluitvorming in het landelijk gebied vraagt om goede verbindingen

Besluitvorming in het landelijk gebied is steeds meer een kwestie van het leggen van verbindingen tussen verschillende partijen, tussen waarden en tussen verschillende kennisvoorraden. Ruimtelijke besluitvorming komt dan ook tot stand in een netwerk van partijen elk met eigen opvattingen, strategieën en posities. Dit zorgt voor grote dynamiek en complexiteit in de besluitvorming over plannen, beleidsprogramma's en wettelijke kaders, maar ook in de uitvoering!

Om de complexiteit van de ontwikkelingen te hanteren, gebruiken overheidsorganisaties een vereenvoudigd beeld van het systeem waarin ze zitten. Ze bakenen een deel van het systeem af als 'hun wereld' (Teisman, 2005). Daarin bepalen ze hun doelen, hun positie, hun medewerkers en procedures. Ze bezien hun omgeving vanuit hun eigen werkelijkheid, en ze vormen zelf het centrum in die werkelijkheid. Teisman (2005: 8) stelt dat wanneer de beelden die deze organisaties hebben "erg eenzijdig en eenzellig worden, waarbij de eigen positie en eigenbelangen domineren boven die van anderen gaat het bewustzijn van het geheel verloren". Verbindingen raken dan verbroken. Teisman laat zien dat de orde die organisaties creëren voor zichzelf (bijvoorbeeld binnen hun eigen directie of afdeling) kan leiden tot wanorde bij andere organisaties, andere bestuurslagen, of het systeem als geheel.

Valide kennis is niet gegeven maar wordt gecreëerd in samenwerking

De voorgaande opmerkingen over besluitvorming en complexiteit hebben ook gevolgen voor het gebruik van kennis. Kennis wordt vaak gezien als een soort voorraad die beschikbaar is voor diegene die kennis wil gebruiken. Kennis wordt dan meestal geproduceerd door specifieke kennisinstellingen (onderzoeksinstituten, adviseurs, specifieke kennisafdelingen bij grote organisaties) en heeft een objectief karakter. De werkelijkheid is echter heel wat complexer. Zo is kennis verspreid over vele verschillende actoren en vaak niet snel beschikbaar. Op zich is dit bij besluitvorming rond het landelijk gebied niets nieuws. Elke initiatiefnemer in besluitvormingsprocessen gebruikt veel kennis en deskundigheid van buiten. Voor een goed ontwerp schakelt men een ontwerp bureau in, voor het proces probeert men kennis van gemeentelijke diensten in te brengen en misschien wordt ook wel externe kennis gebruikt via adviseurs en consultants.

Voor het ontwikkelen van goede en interessante oplossingen is dus het bijeenbrengen van uiteenlopende kennis nodig, die vaak gefragmenteerd bij verschillende actoren aanwezig is. Bovendien gaat het voor een deel om kennis die in personen of organisaties verankerd zit (ervaring, deskundigheid). Deze kennis kan alleen door interactie tussen actoren beschikbaar komen. De opkomst van allerlei kenniscentra en -platforms op het gebied van rurale ontwikkeling is dan ook niet toevallig. Deze kenniscentra pogen de uitwisseling van kennis tussen actoren te vergroten en zo innovaties meer kans te geven.

De interactie en uitwisseling van kennis is echter niet altijd vanzelfsprekend of eenvoudig. Dat is vooral het geval als kennis omstreden is, hetgeen regelmatig voorkomt. Actoren zijn het dan niet eens over 'de feiten' of verschillen van mening over de interpretatie ervan. Als reactie doet iedere actor zijn eigen onderzoek. Het gevolg is een rapportenoorlog, waarin partijen elkaar bestoken met onderzoeken met verschillende aannames en uitkomsten. Als dat gebeurt, wordt het conflict tussen actoren in feite met kennis voortgezet. Het resultaat is dan niet een groei van kennis maar juist stagnatie. Om tot interessante resultaten te komen is het belangrijk om kennis uit te wisselen en gezamenlijk kennis te ontwikkelen. Zo kunnen actoren proberen om gezamenlijk onderzoek te doen, waarbij vooraf wordt vastgelegd wat de uitgangspunten van dat onderzoek zijn.



### 3. Mechanismen die uitvoering in de weg zitten of bevorderen

De cases die in dit onderzoek zijn geanalyseerd tonen uiteenlopende oorzaken voor het stagneren van uitvoering van plannen op gebied van natuur en landbouw. Wij hebben een aantal belangrijke mechanismen op een rij gezet. Onder mechanismen verstaan we min of meer vaste patronen van opeenvolgende gebeurtenissen en/of gedragingen.

Wij onderscheiden vijf belangrijke mechanismen:

1. lokale belangen botsen met plannen in uitvoering;
2. sterke maatschappelijke beweging legt uitvoering lam;
3. sterke beleidsoriëntatie leidt tot verwaarlozen van uitvoeringsaspecten;
4. heftige dynamiek in politiek en media beïnvloedt plannen;
5. beschikbare kennis wordt niet gebruikt.

Deze verschillende mechanismen kunnen in de praktijk tegelijk voorkomen. Vaak zijn uitvoeringsproblemen zelfs het gevolg van meerdere mechanismen die elkaar versterken.

#### **Mechanisme 1: lokale belangen botsen met plannen in uitvoering**

Veel beleidsprogramma's en plannen hebben een multilevel karakter, dat wil zeggen dat bij de planvorming of de uitvoering verschillende bestuurslagen zijn betrokken. Het eerste mechanisme dat zich regelmatig voordoet is dat er tijdens de planvorming algemene steun is voor de plannen, maar dat tijdens de uitvoering lokale belangen gaan prevaleren waardoor lokale overheden besluiten nemen die de uitvoering van de plannen doorkruist. De spanning tussen lokale overheden in de uitvoering en andere bestuurslagen doet zich zelfs voor als lokale uitvoerders de plannen in principe wel steunen!

Als lokale uitvoerders eigen afwegingen in de uitvoering laten prevaleren leidt dat tot resultaten die niet passen bij de intenties van bestaande plannen en programma's.

Een goed voorbeeld van dit mechanisme is te vinden bij het beleidsprogramma voor de Hollandse waterlinie. Vrijwel iedereen (provincies, gemeenten, waterschappen) onderschrijft wel de kerndoelen van het programma, namelijk cultuurbehoud en het openhouden van het gebied van de Hollandse Waterlinie. Maar in de uitvoering ontstaan twee problemen. Het eerste probleem is dat plannen die in het programma passen, zoals de versterking van de dijk bij Gorinchem met zijn klassieke groepsschuilplaatsen ook te maken krijgen met andere afwegingen van lokale of regionale overheden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Voor het waterschap en de provincie is veiligheid bijvoorbeeld belangrijker dan cultuur en natuurbehoud. Dat betekent dat zonder extra geld eerder gekozen wordt voor een normale dijkversterking (die de dijk breder maakt). Daardoor komt het karakter van de dijk en de groepsschuilplaatsen in het gedrang. Het tweede probleem doet zich voor bij lokale projecten die niet in programma van Hollandse waterlinie zitten maar er wel effect op hebben. Zo maakt het lokale plan voor de uitbreiding van Gorinchem (de uitbreidingswijk Hoogdalem) nadrukkelijk geen deel uit van het programma voor de Hollandse waterlinie. Deze uitbreiding heeft echter wel het effect dat een deel van de open ruimte van de waterlinie bebouwd wordt. Het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft, zelfs als ze bij het ontwikkelen van dergelijke plannen betrokken is, niet veel middelen om die lokale plannen te beïnvloeden.

Als gevolg van eigen strategieën van lokale actoren komen verbindingen tussen enerzijds eerder gemaakte plannen voor de Hollandse Waterlinie, en anderzijds lokale plannen niet tot stand. De provincie en het rijk aan de ene kant, en lokale gemeenten aan de ander kant, werken elkaar tegen in de uitvoering. Het multilevel-karakter dat in planvorming wel zichtbaar is wordt in de uitvoering niet (of slechts gedeeltelijk) voortgezet. De verbindingen in de uitvoering zijn niet sterk genoeg om de nodige afstemming tot stand te brengen.

## **Mechanisme 2: sterk maatschappelijke beweging legt uitvoering stil of lam**

Een mechanisme dat bij vele ruimtelijke projecten in het landelijk gebied speelt heeft te maken met de manier waarop maatschappelijke betrokkenheid wordt vormgegeven. Het mechanisme is dat het onvoldoende ruimte geven voor maatschappelijke bewegingen in het ruimtelijke besluitvormingsproces leidt tot een negatieve energie (weerstand) van stakeholders die uiteindelijk kan leiden tot uitdoving van activiteiten, dat wil zeggen het stil leggen van ontwikkel- en uitvoeringsprocessen.

Vertegenwoordigers van lokale belangen (bewoners, milieugroepen, bedrijfsleven) zien tegenwoordig niet lijdzaam en volgzaam toe hoe bestuurders en politici beslissingen voor hen nemen. Wanneer hun belangen in het geding zijn, willen zij een actieve rol spelen in de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijke plannen. We zien een algemene trend van inspraak, naar interactieve betrokkenheid en zelfs burgerinitiatieven (zelforganisatie, zie Edelenbos et al, 2006, 2008). Kortom: in ruimtelijke projecten en programma's kunnen bestuurders niet om maatschappelijke actoren heen. Sterker nog: een sterke maatschappelijke beweging kan planontwikkeling stil leggen, en ervoor zorgen dat uitvoering uitblijft.

Als we bijvoorbeeld de casus Wieringerrandmeer nader beschouwen, zien we dat een sterke oriëntatie op de PPS, met name tussen privaat consortium Lago Wirense en provincie Noord-Holland, leidt tot het buiten beeld laten van lokale belangen (onder andere bewoners en milieugroepen). Dit leidt tot heftige weerstand van deze belanghebbenden en de vorming van de beweging Wierings Beraad. Zij ontwikkelen een tegenstrategie gericht op het beïnvloeden van media en politiek (zie ook mechanisme 'politieke dynamiek'), met als doel het tegenhouden van de plannen. Daarnaast ontwikkelen zij een meedenkstrategie waarin zij met een eigen alternatief plan komen (Het Andere Wieringerrandmeer) waarin hun belangen wel een plek hebben gekregen. Door beide strategieën te volgen willen zij invloed uit oefenen op de voortgang en de inhoud van de planontwikkeling en -uitvoering. In deze casus toont de PPS projectorganisatie zich niet ontvankelijk voor de alternatieve ideeën van de maatschappelijke beweging met als ultiem gevolg dat de beweging zich volledig richt op het beïnvloeden van de gemeenteraden (Wieringermeer en Wieringen) om alsnog hun belangen behartigd te zien. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad van Wieringen zich gevoelig getoond en met grote meerderheid tegen het intergemeentelijke bestemmingsplan gestemd. De provincie Noord-Holland probeert nu via het provinciaal inpassingsplan een uitweg te vinden naar uitvoering van de plannen.

Het mechanisme kan ook anders uitwerken, zo zien we bij de casus Dijkteruglegging Lent. Ook hier zien we aanvankelijk geslotenheid, vooral bij het gemeentebestuur van Nijmegen. Dit leidt uiteindelijk tot de oprichting van de Stichting Gedupeerden Waaldijkverlegging Lent, kortweg GEWA. Ook deze stichting, waarin diverse bewonersgroepen zich hebben verenigd, volgt een meervoudige strategie. Enerzijds beïnvloeden zij media en politiek, anderzijds ontwikkelen zij een proactieve strategie door een eigen plan te maken: de Lentse Warande. Deze maatschappelijke druk (versterkt door politieke druk vanuit de raad) zorgt ervoor dat de Lentse Warande als een volwaardige optie wordt meegenomen in de PKB en MER procedure. Hoewel eerdere toezeggingen in diverse bestuursconvenanten tussen gemeente Nijmegen en het Rijk maken dat de planvorming vroegtijdig gefixeerd is, zorgt deze procedurele zorgvuldigheid ervoor dat uiteindelijk (maar niet zonder slag of stoot!) de bevolking om gaat en zich neerlegt bij de politieke besluitvorming en de uitvoering van de plannen voor dijkteruglegging.

We zien aan de hand van deze twee praktijkillustraties dat onvoldoende attentie voor en erkenning van maatschappelijke belangen kunnen leiden tot maatschappelijke tegenstand, welke dan nadelig uitwerkt op de snelheid in planontwikkeling en het niet komen tot planuitvoering. Het is echter ook zichtbaar dat als maatschappelijke belangen een plek wordt gegeven in het proces en er actieve verbindingen worden gelegd dit misschien wel voor ogenschijnlijke vertraging zorgt, maar er tenslotte wel toe leidt dat plannen van ontwikkel- naar uitvoeringsfase worden getild.

Zo wordt in het geval van de Lent een procesverbinding gelegd door het proces relatief open te maken voor interactie met de (maatschappelijke) omgeving (in het leven roepen van de adviesgroep). Ook worden procedurele verbindingen gelegd door de optie Lentse Warande expliciet een plek te geven in de PKB en MER procedures.

### **Mechanisme 3: sterke beleidsoriëntatie leidt tot het verwaarlozen van uitvoeringsaspecten**

Beleid wordt vaak ontwikkeld door specialisten op dit gebied, namelijk beleidsmedewerkers. Zij werken vaak op afdelingen die speciaal gericht zijn op het maken van beleid, bijvoorbeeld afdelingen die verantwoordelijk zijn voor milieuplanvorming of landbouwbeleid. Een mechanisme dat vaak optreedt, is dat er een sterke focus ontstaat op het formuleren en ontwikkelen van het beleidsprogramma of het plan, en dat er relatief weinig aandacht is voor de uitvoering ervan. Het plan wordt dan steeds meer als een doel op zich gezien. Het gevolg hiervan is dat er plannen worden ontwikkeld die moeilijk uitvoerbaar zijn of geheel niet in uitvoering komen.

Een voorbeeld van dit mechanisme zien we bij de ontwikkeling van het Programma Beheer in 1996-1997. Het Programma Beheer is een subsidiestelsel voor natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer. Hierbij was een kloof ontstaan tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Weliswaar werden partijen uit de uitvoering geconsulteerd gedurende een behoorlijk deel van de beleidsontwikkeling, maar in de cruciale laatste fase van het proces gebeurde dit niet meer. Uiteindelijk is er weinig rekening gehouden met de uitvoering. Zo zijn de beheerpakketten waarin het beheer voor allerlei natuurelementen wordt beschreven, niet praktisch. De beheerpakketten zijn veelal zo gedetailleerd geformuleerd dat de controle ervan erg veel werk is. Zo wordt er in sommige pakketten om tenminste 20 botanische soorten gevraagd terwijl er ook om 5 indicatorsoorten gevraagd had kunnen worden. Daarnaast was het beleid in het Programma Beheer om af te rekenen op resultaat, terwijl het in de uitvoering gaat om natuurlijke processen die niet geheel in de hand te houden zijn en het daarom moeilijk is om mensen daarop af te rekenen. Ook hier is de uitvoeringsproblematiek weinig meegenomen.

De achtergrond van dit mechanisme is dat de overheid werkt als een bureaucratie die dingen in stukjes opknipt met het doel efficiënt te kunnen werken. Organisaties worden opgedeeld in organisatie-eenheden met eigen taken verantwoordelijkheden, en processen worden opgeknipt in verschillende fasen. Zo ontstaat er een scheiding tussen mensen in organisatie-eenheden voor beleidsontwikkeling, en mensen in organisatie-eenheden voor uitvoering. Overheden zijn vaak goed zijn in het scheiden van taken en verantwoordelijkheden, en het faseren van processen. Het verbinden van mensen en processen komt vaak minder goed uit de verf. Veel beleid wordt in Haagse ministeries gemaakt, terwijl de uitvoering ergens anders plaatsvindt, bijvoorbeeld in de talloze gemeentes in het landelijk gebied. De Haagse ministeries vormen bijna een eigen wereld waar de bewoners nauwelijks uit hoeven te komen. De verbindingen tussen Haagse ministeries en gemeenten in het landelijk gebied zijn vaak zwak.

### **Mechanisme 4: politieke (en media) dynamiek beïnvloedt plannen**

Een ander mechanisme wat de uitvoering van plannen op het gebied van landbouw, natuur en milieu dwars kan zitten is de politieke dynamiek rondom plannen. Deze politieke dynamiek is vaak verbonden met media aandacht. Politieke dynamiek kan een negatieve effect of een positief effect op het uitvoeringsproces hebben.

Achtergrond van dit mechanisme is vooral de noodzaak voor politieke gezagsdragers en politiek gekozenen voor 'politieke profilering'. Zij moeten zichtbare beslissingen te nemen, zichtbaar zijn voor hun politieke achterban, en 'politieke schade' voorkomen. Dit betekent ook dat politieke gezagsdragers sterk reageren op signalen uit de media of beeldvorming in de media omdat deze in belangrijke mate hun imago en 'scoringsmogelijkheden' bepalen. Vaak voelen politieke gezagsdragers zich genoodzaakt in te grijpen, zonder zich gebonden te voelen aan de ontwikkelingen en behoeften van partijen in de uitvoering.

Negatieve gevolgen van de politieke dynamiek kunnen zijn dat eerder genomen beslissingen ongedaan worden gemaakt of worden betwist, of dat beslissingen worden genomen die zo sterk vanuit een politieke rationaliteit genomen zijn (zichtbaarheid vergroten en schade beperken) dat ze niet meer passen op de uitvoeringspraktijk of bij het complexe interactieproces tussen de vele betrokken partijen.

Een positief gevolg kan zijn een sterke politieke druk om het tempo in de uitvoering te houden. Dit kan het gevolg zijn van politieke profilering of een positieve wederzijdse beïnvloeding van (gunstige) media aandacht en politieke steun.

Een voorbeeld is Wieringerrandmeer waar de politieke dynamiek vooral binnen de gemeente Wieringen een belangrijke rol speelt. De gemeente Wieringen heeft zich gedurende het project, mede onder invloed van de groeiende weerstand bij een deel van de maatschappelijke partijen (vooral agrariërs, maar ook milieugroepen) steeds kritischer opgesteld. Hier zien we overigens ook hoe verschillende mechanismen elkaar kunnen versterken (zie mechanisme 2). Dit resulteerde uiteindelijk in een afwijzing van het plan in 2009. Maar liefst 75% van de gemeenteraad stemt tegen het plan. Dit gebeurde terwijl de gemeenteraad in 2008 nog wel voor het masterplan en het de bijbehorende business case had gestemd.

Wieringerrandmeer is ook een voorbeeld waarin men kan zien dat politieke dynamiek en media-aandacht elkaar versterken. Er ontstaat een geleidelijk sterker wordende negatieve dynamiek die ook niet goed wordt onderkend en gemanaged vanuit het provinciehuis. Deze dynamiek kan echter wel degelijk gemanaged worden zoals het voorbeeld in Box 1 laat zien. Nodig daarvoor is een goed inhoudelijk plan dat gedragen wordt door de belangrijkste partijen in het gebied en een actief netwerk management.

### **1. De Zuidplaspolder en de media**

Begin 2007 komen de ontwikkelingsplannen van de Zuidplaspolder, georganiseerd door de provincie Zuid Holland, plotseling in het landelijke nieuws. De aanleiding is een uitspraak van het Tweede Kamer lid Roos Vermeij van de PvdA. Zij stelt dat er niet gebouwd zou moeten worden op het 'laagste punt van Nederland'. De landelijke en regionale pers stort zich al snel op de kwestie waardoor het bouwen op het laagste punt weer veel aandacht krijgt. Reactie van de actoren betrokken in de Zuid Plaspolder volgt vrijwel direct en oogt goed georganiseerd. Hordijk projectleider bij de provincie reageert door te zeggen dat de plannen juist heel goed doordacht zijn. Het Hoogheemraadschap, bij monde van de Dijkgraaf Oosters laat weten "De polder heeft volstrekt ten onrechte het imago van gevaarlijk. Een lage polder is echt niet per definitie gevaarlijk. Juist de Zuidplaspolder is uitstekend te bemalen" (Algemeen Dagblad, 15 maart 2007). Directeur Ellen Verkoelen van de Zuid-Hollandse Milieufederatie reageert feller. In Trouw laat ze weten "De afgelopen jaren zijn overal kassen en woonwijken bij gekomen, ik heb liever een integraal plan dan die ongemerkte verrommeling". Over de kritiek uit de tweede kamer is ze ook scherp: "Al jaren zijn we serieus bezig met die polder. Nu protesteren zonder dat je weet hoe het zit is goedkope politiek" (Trouw, 29 maart 2007). Na enige weken is de storm gaan liggen en de kwestie weggezaakt.

### **Mechanisme 5: Kennis wordt niet gebruikt**

In besluitvormings- en uitvoeringsprocessen op het gebied van landbouw en natuur is vaak heel veel informatie beschikbaar maar wordt soms weinig met die informatie gedaan. Informatie is zowel beschikbaar vanuit het beleidsproces zelf (denk aan plan MER's, haalbaarheidsstudies, verkennende studies) als van buiten het proces (wetenschappelijk en toegepast onderzoek bijvoorbeeld).

Toch wordt informatie niet zelden genegeerd in het proces of vindt geen vruchtbare dialoog plaats met experts. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de percepties bij de actoren en de manier waarop kennis in processen wordt ingebracht. Omdat zoals eerder gezegd partijen een eigen werkelijkheid kennen, hebben ze de neiging om informatie die daar niet in past te negeren of als minder belangrijk te beschouwen (zelfreferentialiteit). Ze negeren bijvoorbeeld juridische kennis die hun doelstellingen niet direct dichterbij brengt. Een ander mechanisme is dat verschillende partijen met eigen informatie komen of de beschikbare informatie verwerpen als niet objectief of eenzijdig. In dat geval ontstaat een rapportenoorlog of een dispuut over de feiten. Tegenstanders zijn meer en meer geneigd de beschikbare kennis als niet valide te verwerpen terwijl voorstanders steeds meer onderzoek laten doen wat moet aantonen dat het door hen gekozen alternatief toch echt het beste is.

Een voorbeeld van het negeren van kennis omdat de kennis niet past bij de percepties en agenda van actoren, is te zien in het ammoniakbeleid waar beschikbare juridische kennis werd genegeerd. Het ministerie van LNV sloot in 2007 een overeenkomst met het IPO, de VNG en LTO over een Toetsingskader voor het uitbreiden van veehouderij en ammoniakdeposities bij Natura 2000 gebieden. Natuur en Milieu tekende de overeenkomst niet, omdat zij vond dat de overeenkomst te weinig bescherming bood aan de natuurgebieden en teveel ruimte liet voor groei van de veehouderij. Het Toetsingskader moest duidelijkheid maken of veehouders in de buurt van Natura 2000 gebieden wel of niet zouden kunnen uitbreiden. Met behulp van het Toetsingskader konden provincies dat relatief eenvoudig beoordelen. Het Toetsingskader bood een generiek kader; veehouderijbedrijven zouden mogen uitbreiden tot een voor het Natuurgebied bepaalde maximale ammoniakdepositie. Als de depositie binnen de grenzen van dat maximum zou blijven, zouden de effecten op het natuurgebied niet significant zijn. Daarom zou uitbreiding toegestaan zijn.

Dankzij deze methode zou het niet nodig zijn om voor ieder bedrijf een aparte beoordeling te maken rond ammoniakuitstoot en –depositie en de effecten daarvan, maar zou gewerkt kunnen worden met generieke waarden. Belangrijk doel van het Toetsingskader was het overbodig maken van ingewikkelde beoordelingen per individueel bedrijf.

Toen het toetsingskader werd opgesteld, waarschuwden juristen al dat dit kader niet zou worden goedgekeurd door de Raad van State. Anders gezegd: er was juridische kennis beschikbaar die verduidelijkte dat het toetsingskader juridisch niet houdbaar was.<sup>1</sup>

Juristen gaven aan de generieke waarden waarvan het Toetsingskader uitging niet goed aansloten bij de eisen die de Natuurbeschermingswet stelt aan vestiging van individuele bedrijven.<sup>2</sup>

Toch zetten het ministerie van LNV en haar partners IPO, VNG en LTO door. Vervolgens bracht de Raad van State inderdaad een negatief advies uit over het Toetsingskader.<sup>3</sup> Voor boeren bleef de onduidelijkheid voortbestaan. Men moest weer terug naar de oude situatie van individuele toetsing als onderdeel van een vergunningaanvraag.

---

<sup>1</sup> Zie o.a. Agrarisch Dagblad 8 juni 2007, Persbericht Commissie MER getiteld 'Commissie m.e.r en Toetsingskader Ammoniak rondom Natura 2000 gebieden' .

<sup>2</sup> Ook was er kritiek op het feit dat volgens het Toetsingskader een toename van de ammoniakemissie mogelijk was tot 5% van de kritische depositiewaarde, terwijl de Natuurbeschermingswet aangeeft dat de kans op significante negatieve effecten moeten worden uitgesloten. Uit wetenschappelijk onderzoek bleek dat ook bij zeer kleine overschrijvingen significante negatieve effecten niet uitgesloten konden worden.

<sup>3</sup> De Raad van State oordeelde dat de generieke beoordeling onvoldoende was omdat bij uitbreiding van een veehouderijbedrijf lokale piekbelasting zou kunnen ontstaan waarvan niet kon worden uitgesloten dat dit geen significant negatief effect zou hebben op de natuur.

De casus is een voorbeeld van ineffectieve beleidsvorming. Het laat zien hoe bestaande kennis werd genegeerd, en er nieuw beleid werd ontwikkeld waarvan al duidelijk was dat het niet goedgekeurd zou worden. Nadat dit beleid inderdaad was afgekeurd moest men terugvallen op het eerder gevoerde beleid. Er was geen voortgang geboekt in de vorming van nieuw beleid.

Waarom werd de juridische kennis genegeerd? Een belangrijke reden was dat de druk vanuit de veehouderij om uitbreiding te vergemakkelijken groot was. In verschillende gebieden dreigde uitbreiding van veehouderijbedrijven onmogelijk te worden, en het leek erop dat wellicht bestaande bedrijven zouden moeten verdwijnen. Veehouders vonden dit een groot probleem en wilden dat er alles aan gedaan zou worden om dit te voorkomen. Voor LNV en LTO was dit een belangrijke impuls om tot het uiterste te gaan met wetgeving die meer ruimte zou bieden aan de veehouderij. Wanneer het initiatief zou worden afgekeurd door de Raad van State zou het in elk geval duidelijk worden voor de boeren dat meer ruimte voor de veehouderij echt niet mogelijk was. Met andere woorden, het doorzetten en negeren van juridische kennis zou moeten helpen om beweging te krijgen in het standpunt van de achterban. Een ander voordeel van doorzetten totdat de Raad van State zou afkeuren was dat de verantwoordelijkheid voor het vastlopen van dit traject bij de Raad van State gelegd kon worden, in plaats van LNV of LTO. Hoewel de casus laat zien hoe het negeren van kennis leidt tot ineffectieve besluitvorming, is dat niet het hele verhaal. De toevoeging kan gemaakt worden dat het negeren van juridische kennis en doorzetten tot de Raad van State nodig was om beweging te krijgen in het standpunt van de achterban. Er zat dus wel een bepaalde politieke ratio achter het negeren van de juridische kennis. Het kwam de effectiviteit echter niet ten goede dat LNV en LTO niet bereid of niet in staat waren om met het traject te stoppen en hun achterban ervan te overtuigen dat dat de juiste stap was.

Een vroegtijdige (publiek) signaal van de Raad van State had behulpzaam kunnen zijn voor LNV en LTO. Zij hadden dit signaal kunnen gebruiken om hun achterban uit te leggen waarom zij met het traject stopten.

In veel gevallen is er niet zozeer sprake van een gebrek aan kennis of het negeren van kennis, maar van intense strijd over de validiteit van verschillende kennisbronnen. Voorbeelden van heftige kennisdiscussies zijn er te over. Zowel in Lent als bij de Wieringerrandmeer betwisten tegenstanders van plannen de haalbaarheidsstudies, de cijfers over opbrengsten, de noodzaak van een ingreep et cetera. Bij de Wieringerrandmeer bestrijden natuurorganisaties en agrariërs vooral de noodzaak en haalbaarheid van de woningbouw. In Lent kritiseren bewoners de positieve effecten van de dijk teruglegging. Zij komen met een eigen plan De Lentse Warande. Interessant is dat in Lent het alternatief meegenomen wordt in de verdere besluitvorming. Het gevolg van dit mechanisme is niet alleen dat de verbinding tussen de wereld van de kennis en van het handelen niet tot stand komt maar ook dat geen zinvolle discussie over kennis wordt gevoerd in het plan en uitvoeringsproces. Dit bemoeilijkt uitvoering van plannen omdat beschikbare informatie genegeerd wordt, of omdat informatie niet gezaghebbend kan worden door de continue strijd over de informatie. En alleen gezaghebbende informatie gerespecteerd door de betrokken partijen kan werkelijk effect hebben.

### **Conclusie: het creëren van verbindingen**

In deze paragraaf hebben we gezien hoe het verbreken en leggen van verbindingen uitvoering kan belemmeren en stimuleren. Er zijn voorbeelden gepasseerd waarin politieke dynamiek ontstond die volledig los stond van wat er in de uitvoering gebeurde en nodig was (Programma Beheer). Het voorbeeld van de ammoniakwetgeving illustreerde hoe bestaande kennis soms wordt genegeerd, met ineffectiviteit tot gevolg. Ook zijn er voorbeelden gepresenteerd van bestuurslagen die in de uitvoering niet meer goed verbonden zijn (Hollandse Waterlinie). (Nieuwe) verbindingen kunnen op allerlei manieren gelegd worden. In de casus Lent werd bijvoorbeeld een verbinding gelegd met ideeën van maatschappelijke groepen door deze ideeën een plek te geven in formele procedures (MER).

Natuurlijk kunnen mechanismen elkaar ook versterken. Zo is Wieringerrandmeer ook een voorbeeld hoe maatschappelijke weerstand (mechanisme 2) leidt tot media aandacht en politieke dynamiek (mechanisme 4). Zo krijg je een situatie van elkaar versterkende mechanismen die de uitvoeringsproblemen vergroten. Ook mechanisme 5 (kennis wordt niet gebruikt) kan bijvoorbeeld versterkt worden door mechanisme 2 (maatschappelijke weerstand). In het voorbeeld van de Zuidplaspolder, wat even kort bij mechanisme 4 werd aangehaald zien we het tegenovergestelde. Doordat stakeholders goed bij het project betrokken worden, bereiken partijen redelijk snel overeenstemming over de aanwezige kennis en wordt die juist beter gebruikt. Initiatiefnemers en managers en betrokken stakeholders kunnen op verschillende wijzen proberen versturende mechanismen voor de uitvoering tegen te gaan. In de volgende paragraaf gaan we verder in op zulke slimme interventies.

#### **4. Slimme sturingsoplossingen: verbind en stimuleer interactie en betrokkenheid**

Een interessante vraag is hoe de bovengenoemde mechanismen kunnen worden gehanteerd of zodanig worden gemanaged dat ze minder negatieve effecten hebben op de uitvoering.



**Tabel 2. Slimme sturingsstrategieën om ineffectieve mechanismen tegen te gaan**

<b>Mechanisme</b>	<b>Slimme sturingsstrategie</b>	<b>Beoogd effect</b>	<b>Operationeel voorbeeld</b>
1. lokale belangen botsen met plannen in uitvoering	1a. meekoppelen met lokale belangen en verticale verbinden versterken 1b. creëren van programmabelanghebbende 1c. belonen i.p.v. van straffen	1a. reduceren belangen tegenstelling 1b. creëren van veto en afhankelijkheid 1c. stimuleren acties die bijdragen aan bovenlokale plannen	1a. Bestuurlijke duo's instellen van regionaal of nationaal bestuurder samen met lokaal bestuurder (zie Randstad Urgent) 1b. Programmabureau (bijv. NHW) mogelijkheid geven een lokaal project tijdelijk tegen te houden (beperkte veto macht) 1c. Belonen regionale initiatieven met voorfinanciering (dus kosten van voorbereiding na geslaagde regionale initiatieven) of opnemen in rijksprogramma's (zoals Randstad Urgent)
2. sterke maatschappelijke weerstand	2a. maatschappelijke groepen meenemen in plan proces 2b. maatschappelijke belangen en plannen zichtbaar een plek geven in procedures	2a. weerstand verminderen, zoeken naar oplossing versterken 2b. weerstand verminderen en procedures bekorten	2a. Opnemen van lokale belanghebbenden in het proces, zoals creëren adviesgroep in project Dijkteruglegging Lent. 2b. Meenemen van maatschappelijk plan in PKB en MER procedure (zie Lentse Warande)
3. dominantie van inhoudelijke beleidsrationaliteit	3a. ontwerpers van programma's afhankelijk maken van uitvoerders 3b. project neerleggen bij projectorganisatie en niet bij beleidsafdeling 3c. de uitvoering zeggenschap geven bij vertaling EU regelgeving Nederlandse regelgeving	3a. checks and balances creëren met uitvoerders 3b. meer oriëntatie op meervoudige haalbaarheid (maatschappelijk, financieel, politiek) 3c. niet uitvoerbaar beleid voorkomen	3a. Een uitvoeringstoets instellen voor nieuw te ontwikkelen programma's 3b. ambtelijke projectorganisatie sterk gericht op financiële haalbaarheid (dijkteruglegging Lent) 3b. PPS projectorganisaties sterk gericht op realiseren business case (Wieringerrandmeer) 3c. Betrek uitvoerders zoals projectleiders, handhavers en technisch medewerkers bij vertaling EU wetgeving naar Nederland
4. (heftige) politieke dynamiek	4a. media management 4b. betrekken van (lokale) politiek bij vorming en uitvoering beleid; politiek neemt een monitorende rol in planproces	4a. creëren van positief beeld van project, programma of beleid in media 4b. informeren en creëren van eigenaarschap	4a. Proactieve communicatiestrategieën: actief eigen visie communiceren naar media, persmomenten creëren voor bestuurders, reageren op media aandacht door andere betrokkenen het woord te laten doen (o.a. Zuidplaspolder) 4b. Creëer informele 'bijpraatsessies', zoals de Nidorp-sessies in het project Wieringerrandmeer, waar leden van de gemeenteraad van Wieringen en Wieringermeer (hoewel eenmalig) betrokken werden
5. onvoldoende kennisgebruik	5a. kennismanagement 5b. joint fact finding 5c. actieonderzoek 5d. juridische kennis vroegtijdig inbrengen en/of Raad van State vroeg in proces consulteren	5a. cruciale kennis zelf in huis hebben en weten waar welke kennis is 5b en 5c gedeelde kennis ontwikkelen waarover men het eens is, passend bij de voorliggende probleemsituatie 5d. voorkomen dat Raad van State na lang beleidsproces eindresultaat afkeurt	5a. Overheden hebben kennis in huis om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid te kunnen beoordelen, en/of ze onderhouden een netwerk met uitvoerders en experts die deze kennis hebben. 5b en 5c. Experts doen onderzoek in lopende projecten en beleidsprogramma's, zij geven tijdens de rit feedback (zie mestonderzoek VEL/VANLA Friese Wouden) met doel om praktijk te ondersteunen 5d. Vroeg in het proces overleg tussen Raad van State en beleidsmakers

Het probleem bij het eerste mechanisme, lokale belangen botsen met plannen in uitvoering, is dat lokale actoren hun eigen gang gaan zonder rekening te houden met de bestaande (bovenlokale) natuur- en landschapsplannen. Het is hier dus zaak om de lokale belangen mee te koppelen en de verbinding tussen lokale belangen en bovenlokale plannen sterker te maken. Meekoppelen met lokale belangen is proactief en anticiperend en zou dus in het beginstadium van de planontwikkeling moeten plaats vinden. In zo'n geval vraagt de programmacoördinator zich af waar een beleidsprogramma gaat 'neerdalen', wat hij kan doen om vooraf in gesprek te komen met uitvoerders, en hoe hij faciliterend kan optreden om meteen belangen van lokale uitvoerders mee te nemen. De andere strategieën beogen vergelijkbare effecten. Het creëren van een duidelijke programmabelanghebbende zorgt ervoor dat het programmaniveau niet veronachtzaamd wordt, en dat er een partij is die zal stimuleren dat (lokale) projecten een zekere samenhang vertonen en aansluiten bij bovenlokale programma's. Een concrete mogelijkheid is om het projectbureau Hollandse Waterlinie de bevoegdheid te geven om een tijdelijk veto uit te spreken ten aanzien van projecten als deze in strijd zijn met de plannen. Dat stimuleert het leggen van contacten en goed afstemmen. Lokale actoren moeten dan immers wel reageren op signalen dat ze bestaande plannen dreigen te doorkruisen. Merk op dat het bij dit instrument niet gaat om het herinvoeren van hiërarchische sturing, maar dat een tijdelijk veto een hulpmiddel is om partijen aan tafel te brengen en tot uitvoeringsstrategieën te komen die beide kanten tevredenstellen. Het instellen van bestuurlijke duo's van een lokale bestuurder met een regionale of nationale bestuurder versterkt de verticale banden, zorgt voor een gedeeld commitment en draagt eraan bij dat verschillende overheidslagen elkaar minder dwars zullen zitten. Bij het instellen van bestuurlijke duo's is het overigens belangrijk dat de twee bestuurders ook persoonlijk goed klikken, anders verwordt dit potentieel krachtige arrangement tot een bron van irritatie en weinig energiek optreden.

Het grootste probleem van inhoudelijke beleidsdominantie, het derde mechanisme, is dat bij het ontwerpen van programma's te weinig rekening wordt gehouden met het lokale netwerk en de praktijk waarin die uitvoering moet plaats vinden. Hier is het dus zaak de verbindingen tussen die twee werelden te herstellen of te bevorderen. Dat kan enerzijds door ontwerpers van beleid meer afhankelijk te maken van uitvoerders, iets dat vooral belangrijk lijkt bij het ontwerpen van (wettelijke) programma's zoals programma beheer of de ammoniak wetgeving. Zo is het belangrijk om heel concreet uitvoerders, handhavers en technisch medewerkers te betrekken bij de vertaling van EU-wetgeving naar Nederland. Een andere concrete maatregel is het creëren van een projectorganisatie die aan de lat staat voor de uitvoering en daarom sterk gericht is op haalbaarheid, zoals bij de dijkteruglegging in Lent.

Als het gaat om regionale of lokale natuurprojecten zou een oplossing kunnen zijn om het project meer neer te leggen bij projectorganisatie in plaats van beleidsafdelingen zoals bij Lent gebeurd is. Tenslotte zij gezegd dat goed uitvoeren een vak is dat (her)waardering verdient.

Het derde mechanisme, sterke maatschappelijke weerstand, kan aangepakt worden door maatschappelijke groepen een duidelijkere plaats te geven in het besluitvormingsproces. Het is daarbij belangrijk om niet alleen te overleggen met maatschappelijke groepen over de inhoudelijke problematiek en oplossingen, maar ook over hun rol in het proces. Wordt dit niet gedaan dan leidt dit meestal tot wat we kunnen aanduiden als 'concurrerende interactiepatronen', dat wil zeggen dat deze groeperingen andere wegen (media, politieke organen, rechter) gaan zoeken om hun gelijk te halen. Veelal leidt dit later alsnog tot stagnatie en blokkades. Door de inbreng van maatschappelijke groepen mee te organiseren wordt de blik verbreed. Dit heeft in verschillende projecten betekent dat ook in het voorkeursalternatief veel sterker werd gekeken naar meerdere aspecten van het project. Het vergroot niet alleen de mogelijkheid tot acceptatie van plannen bij maatschappelijke groepen, maar het kan ook tijdswinst opleveren omdat planontwikkeling en externe inbreng er parallel georganiseerd wordt in plaats van sequentieel (dus eerst plan afronden en dan met alle bezwaren bezig gaan wat tijdrovend is).

Politieke dynamiek is niet eenvoudig in goede banen te leiden. Het gaat niet zelden om onvoorspelbare processen, plotseling 'getriggerd' door onverwachte gebeurtenissen en media aandacht. Wel is het mogelijk om als de dynamiek eenmaal ontstaat om met intelligent media management en het betrekken van (lokale) politieke organen de omvang van de dynamiek en eventuele negatieve effecten te beperken. In ruimtelijke en natuurprojecten is het daarvoor noodzakelijk je netwerk goed op orde te hebben zodat dit snel gemobiliseerd kan worden, zoals het voorbeeld van de Zuidplaspolder laat zien.

Naast het meer reactieve mediamanagement dat altijd nodig zal blijven, is het van belang om pro-actief het eigen verhaal neer te zetten in de media om draagvlak te creëren. Pro-actief mediamanagement is ook belangrijk om bestuurders de mogelijkheid te geven om te scoren en te zorgen dat zij zich (blijven) committeren aan beleid. Wanneer een bestuurder de krant haalt met een project of een beleidsmaatregel dan is zijn betrokkenheid en verantwoordelijkheid breed zichtbaar geworden, en kan hij niet gemakkelijk meer terug. Goed mediamanagement is ook een manier om de politiek te betrekken. Het betrekken van de politiek kan ook door bestuurders of raadsleden een zichtbare rol te geven in het planproces. In een monitorende rol laten politici zich tussentijds op de hoogte stellen van de voortgang in een project. Er worden bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten belegd waarin projectleden verslag doen. De betrokkenheid van bestuurders kan meer intensief of meer extensief zijn. Voordeel van dit model is dat bestuurders inhoudelijk de ontwikkelingen kunnen blijven volgen en niet voor verrassingen komen te staan aan het einde. In een debatterende rol gaan bestuurders het debat aan met projectleden. Ze zoeken het project op en kunnen de onderliggende ideeënvorming in het project volgen. Politici nemen openlijk stelling in en laten zien waarvoor ze staan. Ze kunnen door hun actieve deelname ervoor zorgen dat plannen bestuurlijk haalbaar worden, en de kloof tussen bestuur en project verkleinen. Dankzij de betrokkenheid van politici zullen hun acties minder onverwacht komen en ook meer zijn afgestemd op het project.

Bij het laatste mechanisme, kennis wordt niet herkend of gebruikt, is kennismanagement een basale vereiste. Het is cruciaal dat men weet bij welke organisaties en mensen bepaalde typen kennis aanwezig is. Daarnaast wijzen wij op het belang van joint fact finding en actieonderzoek waarin verschillende kennisbronnen worden aangeboord en alternatieve visies worden meegenomen in zowel planvorming als uitvoering. Wanneer partijen gezamenlijk (laten) onderzoeken wat mogelijke oplossingen zijn voor beleidsproblemen (bijvoorbeeld gezamenlijk een scenariostudie opzetten) dan zullen zij eerder geneigd zijn om ook de uitkomsten van dat onderzoek te accepteren. Daarbij kan ook de interactie tijdens het gezamenlijk opzetten en begeleiden van de studie zorgen dat partijen nader tot elkaar komen. Actieonderzoek, ofwel onderzoek dat gelijk oploopt met de beleidsvorming of planvorming en tot doel heeft de praktijk te ondersteunen, heeft als voordeel dat het onderzoek gericht is op de handelingspraktijk en ook plaatsvindt in de beleidscontext. Daardoor is het beter te gebruiken in beleidsprocessen, en zal het minder snel genegeerd worden. Een voorbeeld van zo'n werkwijze is het VEL/VANLA project over mest en mineralen. Het project laat zien dat ook boeren en onderzoekers samen onderzoek kunnen doen (waarbij in dit geval de boeren ook opdrachtgevers van onderzoek zijn), en dat dit ertoe kan leiden dat er onderzoek gedaan wordt dat de praktijk ondersteunt en ook daadwerkelijk gebruikt wordt in de praktijk. Overigens bestaan er binnen de wetenschappelijke instituties (met name de universiteiten) beloningsmechanismen die praktijkgeoriënteerd onderzoek remmen. Wetenschappers worden steeds sterker beoordeeld op hun publicaties in wetenschappelijke tijdschriften, terwijl de vertaling naar de praktijk en de relevantie voor de praktijk steeds minder beloond wordt. Wat betreft het niet benutten kennis lijkt het er ook steeds vaker op dat juridische kennis wordt genegeerd en dat mede hierdoor beleidsinitiatieven stranden bij de Raad van State. Een van de mogelijke oplossingen is dat de Raad van State al eerder in de beleidsvorming wordt geconsulteerd, en al eerder indicaties kan afgeven over mogelijke problemen.

## 5. Conclusie

We hebben gezien dat de uitvoering van projecten en programma's in het landelijk gebied geplaagd kan worden door verschillende mechanismen die de link tussen plannen en uitvoering kunnen verbreken. Wij hebben vijf belangrijke mechanismen onderscheiden:

- 1. lokale belangen botsen met plannen in uitvoering;
- 2. sterke maatschappelijke weerstand legt uitvoering lam;
- 3. sterke beleidsoriëntatie leidt tot verwaarlozing van uitvoeringsprocessen;
- 4. heftige dynamiek in politiek en media beïnvloedt plannen;
- 5. beschikbare kennis wordt niet gebruikt.

Cruciaal voor het realiseren van succesvolle uitvoeringsprocessen is dat verbindingen worden gemaakt tussen de partijen betrokken bij de planvorming en de uitvoering, tussen verschillende sectoren, tussen bestuurslagen en tussen verschillende kennisvoorraden. Worden die verbindingen niet gelegd dan ontstaan de hiervoor vermelde versturende mechanismen.

Vanuit de constatering dat er veel problemen bestaan rond het uitvoeren van beleid, is er in deze notitie meermaals op gewezen dat goede verbindingen tussen beleidsmakers en uitvoerders essentieel zijn. In lijn met die constatering benadrukken wij dat die verbindingen niet alleen belangrijk zijn in de planvormingfase (het betrekken van uitvoerders bij planvorming om te zorgen voor uitvoerbare plannen), maar ook in de uitvoeringsfase (het betrekken houden van beleidsmakers tijdens de uitvoering). Het continueren van verbindingen tussen uitvoerders en beleidsmakers tijdens de uitvoering is belangrijk, omdat de uitvoering doorgaans geen neutrale en rechtlijnige activiteit is. Het vereist vaak continue in- en aanpassing van eerder opgestelde plannen en beleid. Ook tijdens de uitvoering wordt beleid gemaakt. Daarom blijven de verbindingen tussen uitvoering en beleid ook in de uitvoeringsfase elementair.

### **Robuustheid van plannen en programma's als toetssteen**

Cruciaal is dat programma's plannen en projecten in het landelijk gebied voldoende *robuust* zijn om de grote complexiteit die ruimtelijke besluitvorming tegenwoordig kenmerkt het hoofd te kunnen bieden.

Plannen moeten inhoudelijk, procesmatig en politiek robuust zijn om tot soepele uitvoering te komen.

Bij **inhoudelijke robuustheid** gaat het om de inhoudelijke kwaliteit. Inhoudelijk moeten plannen en programma's ten aanzien van het landelijk gebied zo 'rijk' zijn dat ze bestand zijn niet alleen tegen externe kritiek van stakeholders, maatschappelijke groepen en media, maar ook dat ze bestand zijn tegen maatschappelijke veranderingen in prioriteiten. Als de aandacht verschuift naar aandacht voor economisch herstel naar veiligheid of natuur, moeten programma's en plannen ook in die nieuwe maatschappelijke realiteit overeind kunnen blijven. In het algemeen kan dit worden bereikt door de inhoud van plannen voor het landelijk gebied een integraal karakter te geven en een goede verbinding te realiseren tussen de verschillende waarden die in het gebied aanwezig zijn. Het is belangrijk om tijdig wensen en ambities uit de omgeving te peilen en op te nemen in de verdere uitwerking en uitvoering van originele plannen. Daarnaast is het van belang om je 'eigen tegenstand' en kritiek uit de omgeving te mobiliseren (zie verder tabel 3 voor checklist).

**Tabel 3. Checklist voor robuustheid van uitvoeringstrajecten**

	Criteria voor beoordeling/checklist
Inhoudelijke robuustheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- welke waarden in landelijk gebied wil programma of plan beschermen en met welke andere waarden conflicteert de aanpak?</li> <li>- zijn die andere waarden verdisconteerd in programma/plan?</li> <li>- welke kritiek is er op oorspronkelijke voorstellen gekomen (en vanuit welke waarden) en is adequaat op die kritiek gereageerd?</li> <li>- is bewust kritiek gezocht (zie ook 1) in de voorbereiding van plan of programma?</li> <li>- zijn de plannen volgens partijen uit de uitvoering haalbaar?</li> <li>- is naast eigen beschikbare kennis gekeken naar aanvullende kennis bij andere stakeholders of in andere sectoren en gebieden?</li> </ul>
Procesmatige robuustheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- is in de voorbereiding frequent gecommuniceerd met betrokken partijen?</li> <li>- is het proces voldoende transparant en toegankelijk voor belanghebbenden?</li> <li>- bestaat er vertrouwen tussen de partners in het project? Wordt bewust ingezet op het in stand houden en vergroten van vertrouwen?</li> <li>- Is er voldoende adaptief vermogen om in te spelen op onverwachte wendingen of gebeurtenissen in het proces?</li> <li>- Worden processen van samenwerking goed afgestemd op bestaande en te volgen formele procedures?</li> <li>- Wordt het project continu afgestemd op andere relevante en aanverwante projecten zodat een consistent en integraal ruimtelijk programma ontstaat?</li> </ul>
Politieke robuustheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- is er expliciete politieke steun voor plan of programma? Zo ja, waar zit die steun; zo niet, waar is gebrek aan steun?</li> <li>- zijn politieke organen voldoende betrokken bij voorbereiding en uitwerking van plan/programma?</li> <li>- zijn politiek invloedrijke maatschappelijke groepen voldoende betrokken? Zijn er goede contacten met deze maatschappelijke groepen?</li> <li>- is er nagedacht over mediamanagement en zijn er voldoende competenties op dat gebied?</li> </ul>

**Procesmatige robuustheid** betekent dat plannen en programma's bestand zijn tegen de dynamiek en complexiteit van processen. Plannen en programma's moeten zo georganiseerd zijn dat partijen in de omgeving betrokken zijn bij voorbereiding en uitvoering, dat er snel kan worden ingespeeld op onverwachte en nieuwe ontwikkelingen, terwijl tegelijkertijd de benodigde partijen gecommitteerd blijven aan het proces. Heel belangrijk bij het absorberen van dynamiek en het omgaan met onverwachte ontwikkelingen is dat er voldoende vertrouwen is tussen de direct betrokken partijen, zodat voorkomen wordt dat zij bij (onverwachte) tegenslag elkaar de schuld geven en vervallen in onderlinge strijd. Wanneer er vertrouwen is tussen de partijen, dan kunnen zij elkaar helpen door vanuit hun eigen organisatie een bijdrage te leveren aan het inpassen van nieuwe ontwikkelingen. In het algemeen kan procesmatige robuustheid worden bereikt door goed procesmanagement, het onderhouden van het netwerk rondom de uitvoering en een goed georganiseerde maar open project- en programma-aanpak. Projecten worden in wisselwerking met de omgeving uitgevoerd en continu ingepast in grotere ruimtelijke programma's. Projecten worden robuust als ze samenhang vertonen met de omgeving alsook het grotere ruimtelijke programma waar het project onlosmakelijk onderdeel van vormt (zie verder tabel 3 voor checklist).

Tenslotte is **politieke robuustheid** belangrijk bij plannen en programma's voor het landelijk gebied. Hier gaat het om de vraag of plannen en programma's voldoende politieke steun hebben en of de voorbereiding en uitvoering goed verankerd is in de politieke organen van de representatieve democratie (raden en staten). Zeker bij plannen voor regionale ontwikkelingen (gebiedsontwikkelingsprojecten met

een nationaal belang) is dit een erg belangrijke conditie om legitimiteit te creëren. Naast de verankering van bestaande representatieve politieke organen, is de maatschappelijke verankering van belang.

Wanneer dit laatste onvoldoende is geborgd kunnen maatschappelijke actoren via de politieke band en/of inschakelen media proberen alsnog hun belang te behartigen via lobby op politieke actoren (zie verder tabel 3 voor checklist).

### **Continue toetsing van mate van robuustheid**

Het is van belang om tijdens de voorbereiding, ontwikkeling en met name uitvoering van ruimtelijke projecten en programma's continu te toetsen aan de hand van de checklist (tabel 3) of het project of programma nog steeds voldoende politieke, procesmatige en inhoudelijke robuustheid vertoont. In geval een project of programma deze drievoudige robuustheid kent, krijgen stagnerende mechanismen, zoals we die in deze studie hebben onderscheiden, de minste kans om een verstorende uitwerking te hebben op de uitvoering van ruimtelijke projecten.

## Bijlage 1. Casus Wieringerrandmeer

**Tabel 1a: Uitvoeringsindicatoren in project Wieringerrandmeer**

	<b>kwalificatie</b>	<b>toelichting</b>
<b>Mate van uitvoering</b>	-	Plannen voor het ontwikkelen van een Wieringerrandmeer komen moeilijk van ontwikkelingsfase naar uitvoeringsfase door vertraging in totstandkoming van intergemeentelijk structuurplan. Naar de mening van het private consortium Lago Wirense laat de bestuurlijke en politieke afweging en besluitvorming te lang op zich wachten. Gemeente Wieringen is hoofdveroorzaker van deze stagnatie.
<b>Budget (beschikbaarheid, gepland, uitgegeven)</b>	+, +/-	Er is voldoende budget gecreëerd in de PPS om de plannen haalbaar te maken. Alle partijen (gemeente Wieringen, Wieringermeer, Provincie Noord-Holland en Lago Wirense) investeren naar vermogen in het project. Haalbaarheid van de uitvoering is echter afhankelijk van de hoeveel te realiseren woningen in het gebied, een discussiepunt in het project (Wieringen wil het gebied minder volbouwen met woningen).
<b>Tijd (uitvoeringstijd)</b>	-	Uitvoering van projecten trager dan verwacht door gebrek aan politiek commitment van gemeente Wieringen. Gemeenteraad Wieringen heeft diverse malen dwars gelegen in het project en additionele randvoorwaarden gesteld en/of nieuwe voorstellen gedaan om plannen voor Wieringerrandmeer aan te passen.
<b>Weerstand samenleving (steun voor plannen, opkomend verzet, etc.)</b>	+	Er is grote mate van weerstand tegen de plannen, met name van boeren en bewoners (en deels van milieugroepen) in het gebied. Het verlies van agrarische grondgebied en aantasting van het rustieke (natuur)gebied door toerisme en woningen wordt bevochten. Dit leidt o.a. tot een burgeradvies 'Het andere wieringerrandmeer' van de groep Wierings Beraad, waarin tegenstanders zich hebben georganiseerd.
<b>Politieke dynamiek</b>	+/-	Provinciale Staten van provincie Noord-Holland plus gemeenteraad van Wieringermeer zijn van begin voorstander. Gemeenteraad van Wieringen is van het begin ambigu. Is voor plannen maar dan met minder woningen in het gebied. Dit leidt uiteindelijk van enkele 'rode kaarten' tegen de plannen tot uiteindelijk een politiek nee tegen het intergemeentelijke bestemmingsplan (eind maart 2009). Provincie Noord-Holland heeft hierop gereageerd door de procedure over te nemen en een provinciaal inpassingplan te maken en in te dienen.



**Tabel 1b. Verbindingen bij het project Wieringerrandmeer**

<b>contacten</b>	<b>vertrouwen</b>	<b>openheid</b>	<b>betrokkenheid</b>
De contacten tussen private deel (Lago Wirense) en publieke partijen (2 gemeenten en provincie) verlopen voornamelijk via provincie. Op bestuurlijk niveau zijn de contacten overwegend goed en frequent. Politiek niveau (democratische verankering) verloopt moeizaam. Politici worden frequent meegekoppeld, met name gemeenteraad Wieringen. Contacten met omgeving (boeren, bewoners, milieuorganisaties, waterschap, Staatsbosbeheer) is minder op niveau. Dit leidt uiteindelijk tot een maatschappelijk initiatief (Wierings Beraad).	Over het algemeen geen sterke vertrouwensrelaties. Niet tussen privaat en publiek domein (tot uiting komend in vele contracten en convenanten), maar ook tussen publieke partijen onderling (met name tussen provincie en gemeente Wieringen). Lago Wirense probeert de politieke en bestuurlijke dynamiek en voorspelbaarheid zoveel mogelijk in de kaders met contracten en schriftelijke afspraken. Er is wel vertrouwen tussen actoren op hoog bestuurlijk en managementniveau.	Er is geringe mate tot participatie. Het proces wordt sterk gedomineerd door de relatie tussen publieke en private partijen in de PPS, waardoor de omgeving (boeren, burgers, etc.) buiten zich raken. Alleen op zeer sporadische momenten krijgen zij mogelijkheden. Dit tot grote ontevredenheid. Het leidt tot een beweging 'Wierings Beraad' welke zich zowel als protestgroep als initiatiefgroep (met eigen plan) opstelt. Pas laat komt een extern communicatietraject op gang (vanaf eind 2007), maar dan is de weerstand al te groot geworden onder enkele belanghebbenden.	Betrokkenheid van projectbureau Wieringerrandmeer heelt groot. Een kleine groep direct betrokkenen van met name provincie Noord-Holland en Lago Wirense tonen veel commitment. Betrokkenheid van politieke organen (PS, raden) is klein. PS gaat echter wel mee met plannen, gemeenteraad Wieringen laat zich beïnvloeden door maatschappelijke groepen en gevoelens tegen het plan en toont weinig commitment (al vanaf het begin). Privaat consortium is zeer betrokken en gecommitteerd aan het plan. Zet zich enorm in om dit project haalbaar en uitvoerbaar te krijgen.

### Analyse

De verbindingen in het project Wieringerrandmeer zijn over het algemeen sterk gericht op een kleine groep actoren (de projectorganisatie) die worden vertegenwoordigd door enerzijds bestuurders en ambtenaren van de provincie Noord-Holland en de twee gemeenten en anderzijds vertegenwoordigers van het private consortium Lago Wirense. De projectorganisatie wil vaart maken en snel tot uitvoering van de plannen komen. De verbindingen naar de politiek (gemeenteraden en provinciale staten) zijn minder sterk ontwikkeld. Hoewel de leden van de gemeenteraden op gezette tijdstippen wel meegekoppeld worden in informatiebijeenkomsten, laat de betrokkenheid van met name de gemeenteraad Wieringen sterk te wensen over. Dit komt vooral omdat zij tegenstander zijn van een grote woningvoorraad in het gebied. Belanghebbenden (boeren, omwonenden, etc.) voeren een sterke lobby uit op de raad. Dit uit onvrede uit de gesloten houding van de projectorganisatie en de geringe mogelijkheid tot participatie in het project. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een nee van de Wieringse gemeenteraad tegen het intergemeentelijke bestemmingsplan. Ook is een maatschappelijk initiatief ontwikkeld door de beweging 'Wierings Beraad' dat een eigen plan, 'Het andere wieringerrandmeer', heeft ontwikkeld. Hier is niet mee gedaan. De provincie gaat nu een harde koppeling plaatsen en zich sturender opstellen door een provinciaal inpassingplan voor te bereiden.

## Bijlage 2. Casus Dijkteruglegging Lent

**Tabel 2a: uitvoeringsindicatoren in project Dijkteruglegging Lent**

	<b>kwalificatie</b>	<b>toelichting</b>
<b>Mate van uitvoering</b>	+, +/-	Hoewel de planontwikkeling voor het reduceren van de overstromingskansen bij Nijmegen/Lent vertraging kent (door plaatselijke bevolking), komt er toch binnen afzienbare tijd (8 jaar) een uitvoerbaar plan te liggen binnen het kader van Ruimte voor de Rivier (Verkeer en Waterstaat).
<b>Budget (beschikbaarheid, gepland, uitgegeven etc.)</b>	+	Er is voldoende budget gecreëerd in het kader van Ruimte voor de Rivier. Ook worden de gedupeerden (bewoners die weg moeten uit het gebied) gecompenseerd. Ook krijgt de gemeente Nijmegen een compensatie van het rijk omdat een geplande VINEXwijk (Waal sprong) verplaatst moet worden door de optie dijkteruglegging. De oplossing dijkteruglegging wordt voor het overgrote deel gefinancierd binnen het budget beschikbaar binnen Ruimte voor Rivier (Verkeer en Waterstaat).
<b>Tijd (uitvoeringstijd)</b>	+/-	Gemeente wil in het kader van snel duidelijkheid verschaffen aan ontwikkelaar van Waal sprong (VINEXwijk) snel besluiten voor de optie dijkteruglegging. Ook heeft zij haar wens voor een tweedeeververbinding verbonden aan deze optie. Het duurt uiteindelijk toch langer omdat bewoners uit het gebied tegenstand bieden en het proces te snel vindt gaan en men zich niet gekend voelt in hun belangen.
<b>Weerstand samenleving (steun voor plannen, opkomend verzet, etc.)</b>	+, +/-	Er is grote mate van weerstand tegen het plan dijkteruglegging, met name van bewoners in het gebied dat prijsgegeven wordt aan de verbreding van de rivier de Waal. Hun woningen (ong.50) moeten worden gesloopt. (en deels van milieugroepen) in het gebied. Tegenstanders verenigen zich in Stichting GEWA (Gedupeerden Waaldijkverlegging Lent) en komen met een burgerinitiatief en een nieuw voorstel Lentse Warande. In dit alternatieve plan wordt de uiterwaarden verlaagd, zodat woningen behouden kunnen blijven. Dit plan wordt meegenomen in de MER procedure, maar valt uiteindelijk af. Bevolking legt zich uiteindelijk neer bij variant dijkteruglegging, welke in de PKB Ruimte voor Rivier wordt vastgelegd.
<b>Politieke dynamiek</b>	+	Er is grote mate van politieke dynamiek rond deze problematiek. In de gemeenteraad is voorkeur voor de Lentse Warande. De raad toont zich gevoelig voor het verzet van de bevolking. Er lopen rechtstreekse lijnen tussen GEWA en raad. Hierdoor ontstaat een schisma tussen raad en B&W (met name wethouder Depla). B&W is voorstander voor de dijkteruglegging. Uiteindelijk geeft wethouder aan geen expliciete voorkeur uit te spreken en medewerking te geven aan beide varianten. Zij laat besluitvorming via PKBprocedure aan Rijkswaterstaat over.

**Tabel 2b. Verbindingen bij het project dijkteruglegging Lent**

<b>contacten</b>	<b>vertrouwen</b>	<b>openheid</b>	<b>betrokkenheid</b>
<p>De contacten lopen aanvankelijk met name tussen bestuurders van gemeente Nijmegen en ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat). Vroegtijdig wordt daarin voorkeur uitgesproken voor een dijkteruglegging en snel duidelijkheid verschaffen in het kader van realisatie Waalsprong. De afspraken worden in 2002 enkele bestuursovereenkomsten waarin deze voorkeur wordt uitgesproken en tevens de wens van Nijmegen voor een tweede oeververbinding wordt neergelegd. Bevolking wordt hierin niet meegenomen. Ook de raad staat in deze fase buitenspel. Dit leidt uiteindelijk tot actieve weerstand in raad en bevolking en het ontstaan van een alternatief plan Lentse Warande. Hierna (vanaf 2003) is er meer contact met bevolking en raad. Lentse Warande wordt als volwaardig alternatief in de MER procedure meegenomen en ambtenaren Nijmegen werken mee aan volwaardig maken van Lentse Warande. Er wordt een adviesraad in het leven geroepen waarin belanghebbenden zitting nemen.</p>	<p>Over het algemeen zijn er geen sterke vertrouwensrelaties. Niet tussen raad en college, niet college en bevolking (met name Lents deel, Lent is dorp dat geannexeerd is door Nijmegen). Wantrouwen wordt groter als bevolking Lent gevoel krijgt zich 'verkocht' te voelen voor snelle medewerking aan alternatief dijkteruglegging. Men ervaart een sterke koppeling tussen wens gemeente voor tweede brug en optie dijkteruglegging waar RWS sterk voorstander voor is omdat deze meer watercapaciteit aankan. De snelle overeenstemming tussen gemeente en Rijk wordt snel bekrachtigd in twee bestuursconvenanten.</p>	<p>Aanvankelijk is er geringe mate van openheid van zaken en beperkte mogelijkheid tot actieve participatie. In kleine kring (gemeente en rijk) worden zaken beklonken. Na 500 inspraakreacties en actieve weerstand en lobby wordt het proces opengebroken. Het alternatieve plan worden meegenomen in MER procedure en er komt een adviesraad waarin o.a. bevolking zitting kan nemen en haar belangen kan behartigen. Ook ontstaat een lokale beweging Stichting GEWA welke zich zowel als protestgroep als initiatiefgroep (met eigen plan) opstelt. Pas laat komt een extern communicatietraject op gang (vanaf 2003), maar dan is de weerstand al erg groot geworden.</p>	<p>Betrokkenheid van college Nijmegen is groot, met name van wethouder Depla die graag de tweede brug wil en issueverknoping als mogelijkheid ziet (dijkteruglegging wat RWS graag wil). Betrokkenheid van raad Nijmegen is aanvankelijk laag, maar wordt groter en groter als blijkt dat bevolking zich gaat roeren en via de raad druk uitoefent op college. Betrokkenheid van bevolking wordt gehonoreerd door adviesgroep in het leven te roepen. Projectgroep gaat niet mee met advies voor Lentse Warande. Zij geeft een neutraal advies aan stuurgroep waarna de keuze voor dijkteruglegging wordt uitgesproken.</p>

### Analyse

De verbindingen in het project Dijkteruglegging Lent zijn over het algemeen sterk gericht op een kleine groep actoren, gemeente Nijmegen en vertegenwoordigers van ministerie van Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat. De projectorganisatie wil vaart maken en snel duidelijkheid creëren, met name ten aanzien van bouwplannen van ontwikkelaar en gemeente voor de realisatie van Waalsprong (een VINEXwijk). Deze wens tot snelle duidelijkheid leidt tot een vroegtijdige fixatie voor optie dijkteruglegging (via de commissie Brocx die enkele varianten in een quick scan heeft uitgezocht). De verbindingen naar raad en bevolking zijn op dat moment niet

aanwezig. Uiteindelijk roert de bevolking van Lent zich en vormt de Stichting GEWA. Deze stichting dwingt verbinding met gemeente (en breder de stuurgroep) af. Ook ontwikkelt de stichting een actieve lijn naar de raad en media die zij voor zich weten te winnen. Uiteindelijk leidt deze druk tot bereidheid van de gemeente om bevolking grotere rol te gunnen en hun alternatieve plan Lentse Warande verder te ontwikkelen en geschikt te maken voor opname in de MER procedure. Deze verbinding leidt tot serieus nemen en procedurele zorgvuldigheid van de kant van de gemeente. Als uiteindelijk toch de keuze valt op dijkeruglegging Lent is de bevolking teleurgesteld omdat de verschillen tussen Lentse Warande en Dijkteruglegging niet groot zijn (zoals uit de MER komt). De Dijkteruglegging scoort echter beter op de lange termijn (doorstroomcapaciteit van 18.000 kubieke meter per seconde). RWS hecht veel waarde aan deze lange termijn en ziet mogelijkheden om andere gebieden rond de Waal te ontzien als hier bij Nijmegen een grotere doorstroomcapaciteit wordt gerealiseerd. Deze bovenlokale belangen komen niet overeen met de lokale belangen van de bevolking. Uiteindelijk wordt nog geprobeerd via (het bespelen van) de Tweede Kamer invloed uit te oefenen. Uiteindelijk wordt toch voor Dijkteruglegging besloten en legt de bevolking zich neer bij het besluit.

### Bijlage 3. Casus Programma Beheer

#### *Inleiding*

In 1996-1997 ontwikkelt de nationale overheid het Programma Beheer, een subsidieregeling voor natuurbeheer (SN) en agrarisch natuurbeheer (SAN). In deze notitie focussen we op de SAN die subsidies verstrekt aan boeren en andere grondeigenaren (op vrijwillige basis) agrarisch natuurbeheer realiseren. Dit gaat via zogenaamde 'beheerpakketten' waarin specifieke voorwaarden en natuurdoelen worden beschreven.

De uitvoering van het Programma Beheer verloopt moeizaam. Er zijn veel administratieve problemen geweest waardoor bijvoorbeeld uitbetalingen van subsidies te laat komen, en de uitvoering is bureaucratisch als gevolg van de ingewikkelde opzet van het systeem en de vele regels die gehanteerd worden.

**Tabel 3a: uitvoeringsindicatoren in Programma Beheer**

	kwalificatie	toelichting
Mate van uitvoering	+	Het Programma is al jaren in uitvoering, veel grondgebonden boeren doen eraan mee. Het is wel zo dat een deel van de boeren niet meedoet aan het Programma vanwege de omvangrijke papierwinkel.
Proces van uitvoering	-	De uitvoering verloopt bureaucratisch en moeizaam, er zijn vaak vertragingen geweest in aanvraagprocedures en betalingen. Er worden veel (administratieve) fouten gemaakt die later gecorrigeerd moeten worden. Dit kost veel tijd en energie
Uitvoeringstijd	+/-	Het Programma komt zonder veel vertraging in uitvoering, maar daarna ontstaan vertragingen in aanvraagprocedures en uitbetalingen
Budget (beschikbaarheid, gepland, uitgegeven etc.)		In sommige jaren zijn er zoveel subsidieaanvragen dat het budget wordt overschreden. Enkele keren kan het budget worden verhoogd maar in sommige jaren kunnen niet alle aanvragen gehonoreerd worden. In combinatie met de late betalingen van de subsidies geeft dit onzekerheid over toekenning van subsidies die het imago van het Programma geen goed doet.
Weerstand vanuit samenleving	- (lage weerstand)	Over het algemeen geen grote weerstand tegen het programma, het is zelfs redelijk populair vanwege de subsidies. Er is wel weerstand tegen de bureaucratische opzet en de manier waarop de controles zijn opgezet.
Politieke dynamiek	+	Minister maande tijdens de beleidsvorming tot snel afronden van het Programma. Later weinig politieke dynamiek meer rond het Programma Beheer.

**Tabel 3b. Verbindingen bij het programma Beheer**

contacten	vertrouwen	openheid	betrokkenheid
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contact tussen beleidsvoorbereiding (departementen) en beleidsuitvoering (diensten, boeren, natuurorganisaties) was er op cruciale momenten niet.</li> <li>- Contact tussen landelijke politiek (minister) en uitvoering is beperkt.</li> <li>- Onduidelijke situatie rond contact met EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wederzijds wantrouwen tussen boeren en uitvoerende diensten.</li> <li>- Tussen boeren en LNV is vertrouwen matig (wederzijds)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie in cruciale fase van ontwikkeling programma gering.</li> <li>- LNV stond niet open voor tussentijdse aanpassingen van het programma, via kamervragen en politici werd een bypass gecreëerd om toch aanpassingen te krijgen.</li> <li>- Inmiddels zijn contacten in de regio verbeterd, knelpunt lijkt nu contact met EU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betrokkenheid van politieke organen bij Programma Beheer is laag.</li> <li>Betrokkenheid boeren varieert</li> </ul>

*Analyse*

Diverse problemen in de uitvoering hangen samen met de kwaliteit en intensiteit van de verbindingen tussen verschillende partijen.

In de casus van het Programma Beheer is er sprake van een kloof tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, waardoor er bij de ontwikkeling van het Programma weinig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en de uitvoerende partijen. Uitvoerende partijen waren aanvankelijk wel betrokken in het polderoverleg over het programma, maar op het cruciale einde werden zij geweerd.

Wat hiermee te maken heeft, is het feit dat de minister meer leek te reageren op wat hij nodig had voor relaties in de Haagse politiek, namelijk een snel en majeur succes, dan op de signalen vanuit andere partijen. De verbindingen tussen politiek en de andere partijen zijn niet sterk genoeg geweest om in nauw overleg te blijven tijdens de ontwikkeling van het Programma Beheer. Een belangrijk deel van de problemen in de uitvoering werd veroorzaakt door gebrekkige verbindingen tussen street-level bureaucrats (uitvoerende ambtenaren zoals controleurs) en de boeren. Het was de controleurs expliciet verboden om direct met de boeren te communiceren. Hierdoor bleef het voor boeren onduidelijk hoe de controleurs hun werk deden en waarom sommige van hun subsidieaanvragen werden afgekeurd. Onder boeren ontstond wantrouwen ten aanzien van de controleurs. Ook onder de controleurs groeide wantrouwen t.a.v. de boeren omdat zij niet van de boeren hoorden waarom een bepaald element niet in orde was.

## Casus 4. Hollandse waterlinie: Moeizame implementatie in een multilevel beleidsprogramma

### Inleiding

De Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) die loopt van Muiden tot de Biesbosch werd aangelegd tussen 1815 en 1940. In het laatste decennium zijn initiatieven genomen om de NHW te beschermen of een nieuwe functie te geven. De Nieuwe Hollandse Waterlinie is in de Nota Ruimte opgenomen als onderdeel van de Ruimtelijke Hoofdstructuur van Nederland. Het gaat om een overkoepelende en grote financiële opgave in een gebied waarin veel andere grote ruimtelijke projecten lopen. De Nieuwe Hollandse Waterlinie vormt een complexe bestuurlijke opgave. Vijf rijksdepartementen, vijf provincies, vijftiengemeenten en drie waterschappen en hoogheemraadschappen zijn er bij betrokken, evenals de publieke en private eigenaren en beheerders van de forten.

**Tabel 4a: uitvoeringsindicatoren in Hollandse waterlinie programma**

	Kwalificatie	toelichting
Mate van uitvoering	-, +/-	Een redelijk voorspoedige uitvoering in realisatie van de punten (forten ed), waar over algemeen wel steun is van lokale actoren (inclusief gemeenten) maar zeer moeizame uitvoering vlakken. Locale initiatieven slechts zwak verbonden aan ideeën van waterlinie waardoor ook ontwikkelingen plaats vinden die tegen ideeën programma ingaan.
Proces van uitvoering		Uitvoering tijdrovend
Budget (beschikbaarheid, gepland, uitgegeven etc.)	-- (minder budget dan oorspronkelijk verwacht)	Aanzienlijk minderbudget uit landelijke fondsen (nota ruimte) dan voorzien. Lagere bijdrage van Provincies (die budget net zo veel verlaagd hebben als rijk!). Betekent dat uitvoering aanmerkelijk minder voortvarend en uitgebreid zal zijn in de komende jaren
Tijd (uitvoeringstijd,	-	Uitvoering van projecten trager dan verwacht door geld (minder geld en trager beschikbaar dan verwacht). Maar commitment gemeenten is ook niet altijd hoog als waterlinie ideeën botsen met eigen belangen (bijv. woningbouw)
Weerstand vanuit samenleving	- (lage weerstand)	Over het algemeen geen grote weerstand van maatschappelijke groepen, milieubeweging of burger groepen. Zowel ideeën (cultuurbehoud) als consequenties (behoud open ruimte rondom waterlinie) worden breed gedeeld
Weerstand politiek (steun bij politieke organen)	+/-	Geen grote weerstand of terughraaien van voorstellen, maar ook geen grote steun. Betrokkenheid van politieke organen (GS en gemeenteraden) bij HWL is laag

**Tabel 4b. Verbindingen bij het programma Hollandse waterlinie**

contacten	vertrouwen	openheid	betrokkenheid
Contacten goed op niveau van liniecommissie, en over algemeen ook op bestuurlijk niveau rijk-provincies. Gemeenten veel minder contacten in netwerk., private actoren vrijwel geheel afwezig	Over het algemeen geen sterke vertrouwensrelaties, ook haast niet mogelijk door incidentele contacten en uitgebreidheid van het netwerk rondom Hollandse waterlinie. Wel soms incidenteel in afzonderlijke projecten. Vertrouwen moeilijk te organiseren in zo'n uitgebreid project	Participatiemogelijkheid aanwezig in fase van opstellen linie perspectief (interactief proces) met redelijke participatie.  Bij uitvoering meer overgelaten aan lagere overheden	Betrokkenheid van projectbureau HWL heel groot, betrokkenheid gemeenten incidenteel (bij spraakmakende projecten zoals opknappen fort) en belangen niet zelden tegengesteld. Discrepancie tussen steun voor idee en strijdigheid belangen (woningbouw).  Betrokkenheid politieke organen klein. Programma is meer een bestuurlijke aangelegenheid

*Analyse*

Over het algemeen kunnen we constateren dat de verbindingen niet heel sterk zijn. Op centraal niveau zijn koppelingen gelegd tussen bestuurslagen (lees vooral rijk en provincies), maar deze zijn meer actief op gebied van pontwikkeling. Projectbureau HWL is zeer betrokken maar met een beperkte staf en kan dus alleen af en toe bij lokale projecten interveniëren. De betrokken partijen (vooral provincie en waterschap) zijn zeker niet onwelwillend maar het is niet eenvoudig de ideeën en wensen van het project mee te koppelen. Ze kosten namelijk aanzienlijk meer geld terwijl de prioriteit van de provincie en waterschap bij veiligheid ligt en niet bij cultuur behoud. Feitelijk is het belang van cultuur en natuurbehoud niet voldoende geborgd in de uitvoering. Alle betrokken actoren hebben op hetzelfde moment ook andere belangen die niet zelden prevaleren.

Duidelijk is dat de verbindingen tussen de bestuurslagen en tussen initiatieven op verschillende schaalniveaus de achilleshiel zijn van het project en niet zo zeer het plan of het algemene idee van cultuurbehoud. Dat idee krijgt juist relatief veel steun ook van provincies en gemeenten. Het project heeft te maken met uitvoeringsproblemen waarin de belangen van lokale publieke partijen botsen met de ideeën van rijksactoren, het projectbureau en de ambities geformuleerd in het linieperspectief Panorama Kraaienhof.



## Casus 5. Toetsingskader ammoniak en Natura2000 gebieden

### *Inleiding*

Sinds de jaren 70 in de vorige eeuw is het ammoniakbeleid politiek gevoelig. Er vindt politieke strijd plaats rond de landbouwbelangen en natuur- en milieubelangen die in het geding zijn. Grofweg wil de landbouw niet teveel beperkingen ten aanzien van de uitstoot van ammoniak. De verdedigers van het natuur- en milieubelang zijn van mening dat de ammoniakemissie sterk aan banden moet worden gelegd. De discussie rond ammoniakbeleid spitst zich de laatste jaren vooral toe op gebieden die het meest gevoelig zijn voor ammoniak, namelijk verzuring gevoelige natuurgebieden (zoals het veengebied in de Peel).

In 2000 treedt de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) in werking, die extra bescherming biedt aan verzuring gevoelige gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur. Deze wet verbiedt nieuwe veehouderij in de EHS en een zone van 250 meter daaromheen, en stelt specifieke eisen aan de uitbreiding van bestaande veehouderij. De Wav vormt een aanvulling op het generieke ammoniakbeleid waarin onder andere het emissiearm uitrijden van mest en het gebruiken van emissiearme stallen wordt geregeld.

In 2007 sluit LNV een overeenkomst met het IPO, de VNG en LTO over een Toetsingskader voor het uitbreiden van veehouderij en ammoniakdeposities bij Natura 2000 gebieden. Onze analyse richt zich op de ontwikkeling en uitvoering van dit Toetsingskader (en niet zozeer op het gehele ammoniakbeleid). Natuur en Milieu tekent de overeenkomst niet, omdat de overeenkomst naar hun mening te weinig bescherming biedt aan de natuurgebieden en teveel ruimte laat voor groei van de veehouderij. Met behulp van het Toetsingskader kunnen provincies relatief eenvoudig beoordelen of veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden mag uitbreiden of niet. Het toetsingskader biedt meer ruimte voor uitbreiding van de veehouderij dan de bestaande regelgeving. Tijdens het ontwikkelen van het toetsingskader waarschuwen juristen al dat dit kader niet zal worden goedgekeurd door de Raad van State. Anders gezegd: er is juridische kennis beschikbaar die verduidelijkt dat het toetsingskader juridisch niet houdbaar is.<sup>4</sup> Toch zetten het ministerie van LNV en haar partners IPO, VNG en LTO door. Nadat het hele proces van beleidsontwikkeling is doorlopen brengt de Raad van State uiteindelijk inderdaad een negatief advies uit over het Toetsingskader, en moet men terugvallen op het bestaande beleid.<sup>5</sup> De casus is een voorbeeld van ineffectieve beleidsvorming: duidelijk wordt hoe bestaande kennis werd genegeerd, en er nieuw beleid werd ontwikkeld waarvan al duidelijk was dat het niet goedgekeurd zou worden. Er wordt met het proces rond het Toetsingskader geen voortgang geboekt in de vorming van nieuw en uitvoerbaar beleid.

---

<sup>4</sup> Zie o.a. Agrarisch Dagblad 8 juni 2007, Persbericht Commissie MER getiteld 'Commissie m.e.r en Toetsingskader Ammoniak rondom Natura 2000 gebieden'.

<sup>5</sup> De Raad van State oordeelde dat de generieke beoordeling onvoldoende was omdat bij uitbreiding van een veehouderijbedrijf lokale piekbelasting zou kunnen ontstaan waarvan niet kon worden uitgesloten dat dit geen significant negatief effect zou hebben op de natuur.

**Tabel 5a: uitvoeringsindicatoren bij het toetsingskader voor ammoniakbeleid m.b.t. Natura 2000 gebieden**

	Kwalificatie	toelichting
Mate van uitvoering	-	Het voorgestelde toetsingskader is geheel niet in uitvoering gebracht, omdat het uiteindelijk werd afgekeurd bij de Raad van State. Men is teruggevallen op het uitvoeren van het reeds bestaande beleid.
Proces van uitvoering	+/-	Het toetsingskader dat een procedurele vereenvoudiging zou hebben betekend, is niet in uitvoering gekomen. Uitvoering van het staande beleid is tijdrovend. Bij een wens tot uitbreiding van intensieve veehouderij moet een individuele en redelijk ingewikkelde/tijdrovende toetsing worden uitgevoerd.
Budget (beschikbaarheid, gepland, uitgegeven)	Geen gegevens	Geen gegevens
Tijd (uitvoeringstijd)	-	In 2006 begon LNV met het ontwikkelen van het toetsingskader. Na het afkeuren van het toetsingskader is LNV in overleg met andere partijen verder gegaan met het ontwikkelen van ammoniakbeleid voor Natura 2000 gebieden. Bij het verschijnen van deze rapportage in september 2009 is net een handreiking geformuleerd waarmee de provincies hun ammoniakbeleid kunnen gaan vormgeven. Ondertussen is er veel juridische discussie over het wel of niet toestaan van de veehouderij bij Natura 2000 gebieden en verloopt de besluitvorming en uitvoering van ammoniakbeleid rond deze gebieden traag.
Weerstand vanuit samenleving	Verdeeld (- / +)	Over het algemeen geen weerstand bij niet-agrariërs, maar wel grote weerstand bij veehouders.
Weerstand politiek (steun bij politieke organen)	+/-	Een krappe meerderheid in de Tweede Kamer heeft zich in 2007 achter het Toetsingskader geschaard. Een grote minderheid van oppositiepartijen (PvdA, SP, GroenLinks en de PvdD) stemde tegen.

**Tabel 5b. Verbindingen bij het Toetsingskader ammoniak m.b.t. Natura-2000 gebieden**

contacten	vertrouwen	openheid	betrokkenheid
<p>LNV, IPO en VNG lijken goed contact te hebben rond de ontwikkeling van het Toetsingskader.</p> <p>Op het ammoniakdossier is geregeld overleg Er is daarnaast geregeld met de belangrijkste partijen zoals ook LTO en Natuur- en milieuorganisaties. Het overleg is veelal constructief, maar in de openbaarheid (in het zicht van de achterban) is dat moeilijker.</p> <p>De waarschuwendende juristen hebben onvoldoende sterke contacten om de koers van het proces te veranderen.</p> <p>Contacten met de Raad van State zijn gebrekkig; ze zijn sterk geformaliseerd en gejuridiseerd.</p>	<p>Het conflict tussen landbouw en natuur zorgt regelmatig voor wantrouwen. Er is een gebrek aan echt vertrouwen tussen natuur- en milieuorganisaties aan de ene kant, en LTO aan de andere kant. Hoewel het vertrouwen tussen overheden en binnen overheden over het algemeen behoorlijk groot is, ontstond op het ammoniakdossier lange tijd gemakkelijk spanning tussen afdelingen met een natuuroriëntatie en afdelingen met een landbouworientatie.</p>	<p>Op dit dossier kunnen de relevante partijen zoals LTO en Natuurmonumenten in principe participeren. Er is een behoorlijke mate van sociale openheid.</p> <p>Er is echter lang niet altijd sprake van cognitieve openheid. Partijen verschansen zich regelmatig in hun landbouw- of natuurstellingen.</p> <p>Bij de ontwikkeling van het Toetsingskader staat men niet open voor de juridische kritiek, en gaat men ondanks de kritiek door met het Toetsingskader.</p>	<p>Bij het vormen van het toetsingskader zijn aanvankelijk de grootste partijen betrokken, maar op zeker moment trekt de natuur- en milieubeweging zich terug uit het proces. Zij steunen niet langer de koers die in gang is gezet.</p> <p>De betrokkenheid vanuit het IPO is groot, evenals die vanuit de LNV en LTO.</p> <p>De Raad van State is pas in het allerlaatste stadium betrokken, wanneer zij een finale uitspraak doet over de wet- en regelgeving die wordt voorgelegd.</p>

### *Analyse*

Over het algemeen zijn de verbindingen tussen de betrokken overheden goed. Rond de ontwikkeling van het toetsingskader blijken de verbindingen met de natuur- en milieubeweging echter niet sterk genoeg om hen binnen de boot te houden. Men slaagt er daardoor niet in om een beleid te ontwikkelen dat door alle partijen gedragen wordt.

Ook de verbindingen tussen LNV en de juristen die waarschuwendende signalen afgeven zijn niet zo sterk dat de koers van de beleidsontwikkeling echt wordt veranderd. Omdat de Raad van State pas aan het einde van het traject in beeld komt, kan de situatie ontstaan dat men blijft werken aan beleid waarvan men weet dat de kans op een mislukking erg groot is.

Juridische kennis wordt genegeerd vanwege de grote druk vanuit de veehouderij om uitbreiding van de veehouderij gemakkelijker te maken. Met name voor LNV en LTO is dit een belangrijke impuls om tot het uiterste te gaan met wetgeving die meer ruimte biedt aan de veehouderij. In het geval dat het initiatief zou worden afgekeurd door de Raad van State zou het in elk geval duidelijk worden voor de boeren dat meer ruimte voor de veehouderij echt niet mogelijk is. Met andere woorden, het doorzetten en negeren van juridische kennis is bedoeld om beweging te krijgen in het standpunt van de achterban. Een ander voordeel van doorzetten tot afkeuring door de Raad van State is dat de verantwoordelijkheid voor het vastlopen van dit traject bij de Raad van State gelegd kan worden, in plaats van LNV of LTO.

Hoewel de casus laat zien hoe het negeren van kennis leidt tot ineffectieve besluitvorming, is dat niet het hele verhaal. De toevoeging kan gemaakt worden dat het negeren van juridische kennis en doorzetten tot de Raad van State nodig is geweest om beweging te krijgen in het standpunt van de boeren-achterban. Er zit dus een politieke ratio achter het negeren van de juridische kennis.

## Verantwoording

Het onderzoek werd uitgevoerd door prof. dr. E-H. Klijn, dr. ir. J. Eshuis en prof. dr. J. Edelenbos van de Vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en begeleid door drs. C.J.G.M. de Vet (lid Raad voor het Landelijk Gebied), ir. G.H.P. Dirx (Planbureau voor de Leefomgeving) en dr. B.H. van Leeuwen (secretariaat Raad Voor het Landelijk Gebied).