

Natuur als leefomgeving

Operatie Boomhut



Mensenwensen en de
inrichting van natuurbeleid



Reeks Operatie Boomhut nummer 12

Mensenwensen en de inrichting van natuurbeleid

Verschenen rapporten in de Reeks Operatie Boomhut

Langers, F. en C.L.M. Spinnewijn, 1999. *Inventarisatie van GIS-bestanden en natuurtypologieën voor een aanbod en vraagkaart natuur*. Wageningen, SC-DLO/IBN-DLO. Reeks Operatie Boomhut nr. 1.

Top, M. van den en W. Timmermans, 1999. *Ecologie Inclusieve Participatie; de relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven voor natuurontwikkeling*. Wageningen, SC-DLO/IBN-DLO. Reeks Operatie Boomhut nr. 2

Luttik, J. en H. Sprangers, 1999. *Combineren met natuur; economische, sociale en ecologische duurzaamheid van functiecombinaties*. Wageningen, SC-DLO/IBN-DLO. Reeks Operatie Boomhut nr. 3

Kuindersma en T.A. Selnes, 1999. *Natuur in de zelfsturende samenleving; een verkenning van de mogelijkheden*. Wageningen, IBN-DLO/LEI-DLO. Reeks Operatie Boomhut nr. 4

Coetier, J.F. en M.B. Schöne, 1999. *Struinen en landschapsbeleving*. Wageningen, SC-DLO, Reeks Operatie Boomhut nr. 5.

D. Reneman, M. Visser, E. Edelmann & B. Mors, 1999. *Mensenwensen. De wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving*. Hilversum, Intomart, Reeks Operatie Boomhut nr. 6

R. Hilhorst, 1999. *Meer natuur in de stad door functiecombinaties? Een studie naar de totstandkoming en werking van drie voorbeelden van het samengaan van nutsfuncties en natuurfuncties*. Wageningen, IKC Natuurbeheer/LNV Directie Noord. Reeks Operatie Boomhut nr. 7.

J. Walter, S.A. Calon en S. Wolde, 1999. *De betekenis van natuur en recreatie voor gezondheid en welzijn van mensen*. Wageningen, DLO-Staring Centrum en Stichting Recreatie, Kennis en InnovatieCentrum, Reeks Operatie Boomhut nr. 8

W. Dubbink en D. Huitzing. *Wandelen in natuur en landschap van de 21ste eeuw. Natuur en natuurbeleid filosofisch bekeken*. Wageningen, Reeks Operatie Boomhut nr. 9

Bosch Slabbers, Tuin en Landschapsarchitecten, 1999. *De paden af, de lanen uit...; een ontwerpverkenning naar de mogelijkheden van struinnatuur*. Reeks Operatie Boomhut nr. 10

S. de Vries. *Vraag naar natuurgebonden recreatie in kaart gebracht. Inclusief een ruimtelijke confrontatie met het lokale aanbod*. Reeks Operatie Boomhut nr. 11

Volker, C.M., V. Bezemer, R. Kranendonk en E. Verbij. *Mensenwensen en de inrichting van natuurbeleid*. Reeks Operatie Boomhut nr. 12

Informatie bestelwijze:

Alterra, tel. (0317) 47 45 16/47 44 87

Mensenwensen en de inrichting van natuurbeleid

**C.M. Volker
V. Bezemer
R. Kranendonk
E. Verbij**

Reeks Operatie Boomhut nummer 12

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2000

REFERAAT

Volker, C.M., V. Bezemer, R. Kranendonk en E. Verbij 2000. *Mensenwensen en de inrichting van natuurbeleid* Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Reeks Operatie Boomhut nummer 12. 54 blz.; 44 ref.

Het gangbare beleid van de rijksoverheid voor behoud en ontwikkeling van fysieke natuur, bos en landschap berust nog sterk op toepassing van het zgn. deskundigheidsmodel. Daarin staat de natuur als invalshoek centraal. Er is behoefte aan een beleid dat een redenering vanuit natuurwaarden verbindt met een redenering vanuit mensenwensen ten aanzien van natuur. Het is echter niet duidelijk wat daarvan de consequenties zijn. Doel van deze studie is een inventarisatie van mogelijkheden en voorwaarden voor een beleid dat een grotere plaats inruimt voor mensenwensen. De studie is opgezet als een inventarisatie van leerervaringen met interactief beleid. Er is speciale aandacht voor casés op het gebied van bosaanleg, maar ook voor plattelandsontwikkeling. Ook komt de inrichting van een interactief beleidsproces aan de orde (procesarchitectuur). Dit kan nog verschillende vormen aannemen en verschillende uitgangspunten hebben. De conclusie is dat respect voor mensenwensen vraagt om een aanpassing van doelstellingen en om verrijking met sociale instrumenten. Het natuurbeleid komt daardoor dichterbij de werkelijkheid van alledag te staan.

Trefwoorden: mensenwensen, burgers, natuur, bosaanleg, plattelandsontwikkeling, procesarchitectuur, sociale instrumenten

ISBN Reeks Operatie Boomhut: 90-327-0274 2

ISBN Rapport 90-327-0288 2

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 35,00 over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Reeks Operatie Boomhut nummer 12. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2000 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Probleemverkenning	9
1.1 Zienswijzen op natuur	9
1.2 Het gangbare natuurbeleid	10
1.3 Oriëntatie op participatie	11
1.4 Oriëntatie op mensenwensen	12
1.5 Doel en probleemstelling	13
2 Opzet	15
2.1 Afbakening van leerervaringen	15
2.2 De inrichting van het beleidsproces	17
2.3 Conclusies en aanbevelingen	17
2.4 Leeswijzer	17
3 Ervaringen met burgerinitiatieven	19
3.1 Natuur geproblematiseerd door burgers	19
3.2 Interesse van burgers voor de publieke zaak	20
3.3 Inzet van burgers	21
3.4 Proces van burgerbetrokkenheid	24
3.5 Opbrengsten voor burgers, overheid en samenleving	25
3.6 Conclusies	26
4 Ervaringen met beleidsprocessen	27
4.1 Argumenten voor interactie met burgers	27
4.2 Empathie	28
4.3 Inbreng burgers (wanneer)	29
4.4 Onderhandelen binnen het interactieproces	31
4.5 Inzet van kennis	32
4.6 Scheiden van mensenwensen in de projectorganisatie	34
4.7 Conclusies	35
5 Mensenwensen in de inrichting van beleid	37
5.1 Opvattingen over planning en ontplooiing	37
5.2 Een faciliterende overheid	38
5.3 Visies op een faciliterend natuurbeleid	38
5.4 Een nadere invulling	40
5.5 Conclusies	41
6 Conclusies en aanbevelingen	43
6.1 Meer aandacht voor sociale interventie	43
6.2 Structureren van de aanbevelingen	44
6.3 Aanbevelingen per blok	46
6.4 Aanbevelingen voor onderzoek	50
Geraadpleegde literatuur	51

Samenvatting

Het gangbare beleid van de rijksoverheid voor behoud en ontwikkeling van de kwaliteit van de natuur, bos en landschap berust nog sterk op toepassing van het zgn. deskundigheidsmodel. In dat model ligt het accent op ecologische kennis, communicatie tussen instituties op basis van vaste spelregels, inbedding in ruimtelijk beleid en een sociaal-technocratische wijze van beleidsuitvoering. Er is behoefte aan een verkenning naar de mogelijkheden van een natuurbeleid dat een grotere plaats inruimt voor mensenwensen. Dit vereist een andere manier van kijken en redeneren, waarvan het nu nog niet duidelijk is wat dit allemaal voor consequenties heeft voor het gangbare natuurbeleid. Doel van deze verkennende studie is een inventarisatie van mogelijkheden en randvoorwaarden om mensenwensen beter tot hun recht te laten komen in het natuurbeleid van het Rijk. De probleemstelling luidt: hoe kan invulling worden gegeven aan een natuurbeleid door de rijksoverheid, dat zowel vanuit de natuur redeneert als vanuit mensenwensen ten aanzien van natuur?

De studie is breed opgezet, namelijk als een inventarisatie van leerervaringen met interactief beleid. Er zijn twee open onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat kunnen we leren van interactieprocessen met burgers op het gebied van bos en natuur?
2. Hoe kunnen deze leermomenten worden ingebracht in een vernieuwend natuurbeleid?

Gebruik is gemaakt van documentenanalyse, literatuur over planning en interactief beleid en gesprekken met beleidsmedewerkers.

Eerst zijn leerervaringen over interacties met burgers verzameld, met speciale aandacht voor cases op het gebied van bosaanleg, maar ook voor plattelandsontwikkeling. Daarna volgt een aantal ervaringen met beleidsprocessen. Na deze inventarisatie wordt de inrichting van een interactief beleidsproces aan de orde gesteld (procesarchitectuur). Eerst de veranderende opvattingen over planning die aan de inrichting van beleid ten grondslag liggen. Verder wat de essentie is van een open, interactief beleid. Dit beleid kan nog verschillende vormen aannemen en verschillende uitgangspunten hebben (mensenwensen, de beleidsarena of een spelbenadering). Natuur staat bij burgers voor een aantal belangrijke immateriële behoeften in de kwaliteit van het bestaan. Tegelijk neemt de fysieke natuur, die deze behoeften zou moeten 'accommoderen', in het hedendaagse bestaan van de burger geen centrale plaats meer in en zorgen de ecologische en andere waarden van natuur voor dilemma's. Er is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor overheidsinitiatieven. Door vergroting van de ruimte voor burgers om te leren, om te onderhandelen en om mee te beslissen is een creatief proces mogelijk. Er volgt een aantal tips hoe daaraan tegemoet kan worden gekomen.

Geconcludeerd wordt dat respect voor mensenwensen vraagt om aanpassing van doelstellingen. Wil men meer betrokkenheid bereiken, dan moeten behoud en

ontwikkeling van de fysieke natuur met zijn ecologische waarden meer samengaan met het belang van natuur volgens de criteria van mensen. Dat vraagt vooral om een verrijking van beleid met sociale instrumenten. Het dwingt de overheid om buiten de overheden en maatschappelijke organisaties (de zgn. beleidsgemeenschap) ook anderen, in het bijzonder de bevolking, te betrekken bij het proces van maatschappelijke agendering, besluitvorming en uitvoering over de natuur. Dat zal moeten geschieden op het niveau waarop een natuurprobleem speelt. De sociale instrumenten omvatten maatregelen om formele structuren (het regelsysteem) en alledaagse structuren met elkaar te verbinden. Mensenwensen zijn het beste gediend met een beleid dat dicht bij werkelijke structuren en de agendering van het dagelijks leven (dus de werkelijkheid van alledag) komt te staan.

1 Probleemverkenning

1.1 Zienswijzen op natuur

De natuur heeft in de samenleving altijd tot de verbeelding gesproken. Er zijn echter veel manieren om tegen die natuur aan te kijken. We noemen er twee:

- Je kunt *de natuur zelf* centraal stellen. Dan wil je in de eerste plaats begrijpen hoe die natuur in elkaar zit en functioneert. Verder staat de 'intrinsieke waarde' van natuur voorop. En tenslotte krijgt de fysieke en ruimtelijke verschijningsvorm van natuur veel aandacht. Dit alles is terug te vinden in het gangbare natuurbeleid: een belangrijk uitgangspunt is behoud en ontwikkeling van de kwaliteit van natuurgebieden, bossen en landschappen. Het nieuwe Programma Beheer is er op gericht om daarvoor in de samenleving meer mogelijkheden te scheppen (Natuurbeheer naar een nieuwe aanpak, 1998).
- Niet de natuur zelf, maar de mensenwensen voor natuur zijn de invalshoek. Dan gaat het om de betekenis die de bevolking eraan geeft. *Behoeften, gevoelens en emoties van gewone mensen* zijn dan het vertrekpunt. Hoe meer de natuur daaraan tegemoet komt, d.w.z. de belevingswereld van mensen kan 'accommoderen', hoe belangrijker hij wordt. De criteria voor het belang van natuur worden aan de mens ontleend, niet aan de natuur zelf.

In dit rapport krijgt de tweede invalshoek veel aandacht en wat die invalshoek kan betekenen voor de eerste invalshoek. De tweede invalshoek lijkt veel voordelen te hebben. Een heel belangrijk voordeel is dat hij 'mens-inclusief' is en daardoor per definitie draagvlak heeft.

Maar mensenwensen centraal stellen heeft ook nadelen voor het maken van beleid en er treden dilemma's op. Zo heeft de rijksoverheid een andere verantwoordelijkheid voor de natuur dan de bevolking. Ruimte geven aan mensenwensen kan wel eens ten koste gaan van de natuurwaarden die de overheid centraal stelt. Voor gewone mensen is natuur een begrip met een zeer brede betekenis. Natuur is voor mensen een constructie waarin veel méér speelt dan alleen de fysieke natuur met zijn ecologische waarden; een constructie waarin het in plaats van natuur gaat om natuurbeleving, om natuurbeelden en visies. Die zijn niet alleen heel uiteenlopend. Ze zijn vaak ook moeilijk onder woorden te brengen, ze moeten ook nog overgedragen worden aan anderen, er moet worden gewerkt aan het bereiken van consensus en er moet ook een handelingsperspectief aan verbonden worden. Er gaat dan ook heel wat aan vooraf voordat men met de uitvoering van concrete maatregelen kan beginnen. Het is erg moeilijk om beleid te maken samen met 16 miljoen Nederlanders. Natuurbeleid wordt vanuit de zienswijze van mensenwensen bij uitstek een praktijk van omgaan met een complexe maatschappelijke omgeving, die bestaat uit communicatie en interactie tussen veel belanghebbenden die van elkaar afhankelijk worden gesteld voor het bereiken van meer natuur. Kortom, natuurbeleid wordt veel breder: het wordt *samenlevingsbeleid* voor natuur.

1.2 Het gangbare natuurbeleid

Mensenwensen centraal stellen in natuurbeleid is nog geen gewoonte. Het ging (en gaat) steeds om *natuur*, om ecologische waarden al dan niet verbonden met ethische, esthetische en cultuurhistorische waarden en niet over mensenwensen. Over de wat langere periode gezien en in het bijzonder na de jaren vijftig is de kwaliteit van die natuur sterk achteruit gegaan. In dezelfde periode is ook de wijze waarop men in de samenleving streeft naar behoud van natuur sterk veranderd: in het kader van de verzorgingsstaat werd behoud van natuur niet alleen een zaak van particulier initiatief, maar ook een taak van de overheid. De 'aansturing' van natuur geschiedde op basis van het zogenaamde *deskundigheidsmodel* (zie o.m. Volker, 1999b). Dat model heeft de volgende kenmerken:

- Het staat voor kennis waarin het accent ligt op ecologische kennis.
- Het staat voor communicatie tussen instituties, d.w.z. samenwerking tussen maatschappelijke organisaties op basis van vaste spelregels.
- Het is ingebed in ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld het Natuurbeleidsplan) en in een sociaal-technocratische wijze van beleidsuitvoering.

In het deskundigheidsmodel zitten partijen als de overheid zelf (Staatsbosbeheer, gemeenten met natuurgebieden in eigendom), de grote terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten en de provinciale landschappen) en de particuliere grondeigenaren. Dus vooral partijen die vanuit het gezichtspunt van de burgers met het *aanbod* te maken hebben en niet met de vraag.

Dit deskundigheidsmodel is niet statisch en hoeft niet rigide te worden toegepast. Het kan heel wat veranderende opvattingen over de kwaliteit van de natuur opvangen. Bijvoorbeeld het concept van natuurontwikkeling: de ontwikkeling van 'nieuwe natuur'. Dit is een meer offensieve aanpak van natuurbescherming, waarin een grotere plaats wordt ingeruimd voor oorspronkelijke, zichzelf regulerende natuur. Hij is naar voren geschoven in het Natuurbeleidsplan (NBP). Natuurontwikkeling als concept roept discussie op: het is inhoudelijk sterker gericht op scheiding van functies en heeft dan ook veel maatschappelijke gevolgen, zeker voor de direct betrokkenen in het gebied waar natuurontwikkeling moet plaatsvinden.

Natuurontwikkeling is dan ook op te vatten als een nieuwe en controversiële technologie, met ecologische kennis en maatschappelijke belangen die elkaar direct raken. Het antwoord op problemen wordt vanuit het deskundigheidsmodel gezocht in procedurele verbeteringen van de regelingen, met verschuivende taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende partners in het natuurbeheer. Een vernieuwend element in het Programma Beheer is dat er meer verantwoordelijkheid voor de wijze van realisatie van natuurwaarden wordt gelegd bij de particuliere grondeigenaren (van input- naar outputsturing). Vernieuwend is ook de introductie van gebiedspakketten die zijn bestemd voor een collectief van boeren ten behoeve van het agrarisch natuurbeheer (zie Terwan, 1999). Dit is niet inhoudelijk maar instrumenteel vernieuwend: een maatregel die de afstand tussen de verantwoordelijkheden die de overheid voor een bepaalde natuur op zich neemt en bijdragen aan die natuur door individuele grondeigenaren, in dit geval boeren, helpt overbruggen.

1.3 Oriëntatie op participatie

Het programma Beheer doet een groter beroep op de medewerking van particulieren bij de uitvoering van het (agrarisch) natuurbeleid. De natuurdoelen van het Rijk staan daarbij niet ter discussie en aan mensenwensen (vooral van de bevolking als consument) wordt verder weinig aandacht besteed. Verondersteld wordt immers dat deze wensen via het gangbare staatsrechtelijke model van besluitvorming wel zullen doorklinken in de beleidsagenda van de overheid. Ook in de uitvoering blijft die aandacht verder functioneel: hoe kunnen we door medewerking van burgers de natuurdoelstellingen effectief en doelmatig realiseren (doelrationaliteit). Er blijft daardoor toch nog een aanmerkelijke kloof tussen natuur en samenleving bestaan. Met betrekking tot bos wijst Corten et al. (1997) op het bestaan van die kloof:

1. Er zijn verschillen in opvattingen over en beleving van bos tussen verschillende actoren;
2. Er is geringe betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het bos, bij zowel boscigenaren, burgers en bestuurders;
3. Er zijn verschillen in belangen van actoren in het gebruik van bos;
4. Er bestaan problemen rondom de interactie tussen actoren: dit soort problemen heeft een versterkende werking op de kloof.

Uit onderzoek naar participatie in het beheer van bossen komt naar voren dat conventionele instrumenten als wet- en regelgeving, financiële stimulansen en 'inspraak' niet voldoende zijn om deze verschillen te verkleinen. Participatieprocessen zouden in veel gevallen een belangrijke bijdrage kunnen leveren om de onverschilligheid ten opzichte van het beleidsproces te doorbreken en betrokkenheid van mensen bij bos en bosbeheer te verhogen. Zij verhogen tevens de kans om bovengenoemde kloof te overbruggen (Corten et al, 1997).

Er zitten kanten aan dit pleidooi voor meer participatie, die vragen om nadere bezinning. In de eerste plaats is er een verschil in participatie op diverse schaalniveaus, maar ook in de verschillende fasen van het beleidsproces. Verder doet het nogal gedateerd aan. Het doet denken aan de jaren zeventig, toen participatie een doel op zich was. Veel progressieven uit die tijd droomden van 'participatie als zelfverwerkelijking' (Duyvendak, 1999). Er zitten nogal wat impliciete veronderstellingen achter: dat het de burgers niet ontbreekt aan ideeën over beleid, dat publieke zaken het onderwerp van gesprek zijn, dat er problemen worden geduid en oplossingen aangedragen.

Die veronderstellingen spelen inderdaad een belangrijke rol, want in de afgelopen decennia bleek participatie grotendeels een droom: de bevolking voelde er zelf weinig voor! Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving door participatie moest worden gerelativeerd. Mensen willen vermoedelijk wel participeren, maar alleen voor zaken die hun alledaagse bestaan direct raken. Planvorming staat daar verder vanaf. Dit bleef dan ook een typisch instrument van de wetenschap en de politiek. Deskundigheid verschaft wetenschappelijk gefundeerde informatie over de te verwachten ontwikkelingen en de rol van de politiek is om knopen door te hakken,

d.w.z. bepalen in welke richting deze ontwikkelingen beïnvloed worden (Duyvendak, 1999).

1.4 Oriëntatie op mensenwensen

Met de Operatie Boomhut is in 1998 een actieprogramma van LNV gestart met een invalshoek die mensenwensen centraal stelt. LNV is geïnteresseerd in de leefwereld van burgers, de mogelijke rijkdom aan natuur die door opvoeding en onderwijs een plaats in die leefwereld kan krijgen, de wellicht verrijkende werking van natuur op gezondheid en welzijn en de vaak kleinschalige initiatieven van burgers. Operatie Boomhut kan men zien als de manifestatie van een behoefte vanuit de overheid aan beleidsperspectieven die meer tegemoet willen komen aan en willen inspelen op de verscheidenheid van wensen die er in de samenleving bestaat. De natuur is rijker en boeiender dan menig een weet en wat daadwerkelijk in natuurbeleid wordt omgezet. Mensenwensen zouden meer herkenbaar en zichtbaar in het beleid teruggevonden kunnen worden. Wat dat allemaal aan meerwaarde én complicaties zou betekenen is daarmee nog niet gezegd.

De Operatie Boomhut betekent een forse verschuiving van perspectief. Het zoekt weer direct contact met de burger. Van Operatie Boomhut kan gesteld worden dat er bij burgers nu eens niet om draagvlak voor natuur wordt gevraagd, maar dat dit actief is *gezocht*. De overheid wil nu eens iets niet opleggen, maar iets faciliteren. Alles overziend zijn er voor de zienswijze van Operatie Boomhut veel positieve argumenten aan te voeren:

- Ontdekken van de wereld van burgers. Beleid met mensenwensen als basis houdt een belofte in: dat een nog rijker en boeiender natuur binnen het bereik van faciliterend beleid komt, dat zich weer kan terugbetalen in meer draagvlak en in meer natuur.
- Loslaten van het instrumentele denken. De behoefte aan natuur wordt daarin sterk geregisseerd door de overheid. Mensen ondergaan het gangbare beleid, denken er het beste van en maken gebruik van de voorzieningen en mogelijkheden.
- Het gaat om meer dan alleen een zorgvuldige inzet van middelen. Het proces zelf wordt opengegooid. Met als implicatie dat overheid én burgers er zelf van kunnen leren, ten behoeve van de kwaliteit van de natuur in ons land.
- Vaardigheid tot communiceren is een sleutelbegrip. Het gangbare beleid wordt op zijn kop gezet: communicatie op grond van beleid wordt vervangen door beleid op grond van communicatie.
- Verankeren van mensenwensen door in de besluitvorming de belangen van gewone mensen te laten meewegen en de besluitvorming ook te organiseren in samenwerking met burgers (interactief beleid).

1.5 Doel en probleemstelling

Deze studie vloeit voort uit Operatie Boomhut. De zienswijze van Operatie Boomhut (waarin mensenwensen voor natuur in plaats van de natuur zelf centraal worden gesteld) is, in theorie althans, zeker inspirerend. Er bestaat het gevoel dat er méér in zit dan het perspectief dat het huidige beleid met zijn gerichtheid op ecologische doelstellingen momenteel biedt. Dat er nog een discrepantie aanwezig is tussen de betekenis die bos en natuur kan hebben in het bestaan van mensen en het aanbod van fysieke natuur in ons land. Vanzelfsprekend is dat er bij interactieve processen op rijksniveau minder aandacht is voor individuele of groepen burgers, ervan uitgaande dat lagere overheden dichterbij de burger staan en belangenorganisaties en 'de politiek' hen voldoende vertegenwoordigen. Echter, ook de basis voor rijksbeleid moet toch een ontvankelijkheid voor de drijfveren van burgers blijven; mensenwensen zouden een 'kaderscheppende' functie kunnen vervullen.

Willen we de mensenwensen helderder profileren in overheidsbeleid, in het bijzonder van het Rijk, dan doemen flinke complicaties op. Samengevat komen ze op het volgende neer:

- De afstand is groot tussen het natuurbeleid op nationaal niveau (dat het accent legt op behoud en ontwikkeling van biodiversiteit en de realisatie op de EHS via een formeel regelsysteem) en de burger wiens betrokkenheid als behoeder of als producent van natuur vooral op plaatselijk niveau zichtbaar is. Daartussen zitten vele lagen met structuren, die als kansen maar ook als barrières werken, waarover nog weinig bekend is.
- Het tweede probleem is dat natuurbeleid nog steeds door een beleidsgemeenschap wordt gemaakt die niet gebruik maakt van de kennis en vaardigheden van mensen buiten die gemeenschap. Het deskundigheidsmodel is erg dominant en de overheid vindt haar klassieke partners nog vooral in het zogenaamde maatschappelijk middenveld. Een rechtstreekser beroep op de inzet van burgers houdt in dat het beleid een stuk gecompliceerder wordt, in ieder geval in termen van communicatie, overleg, onderhandeling. Het gaat echter niet alleen om een praktisch probleem: hier is ook een politieke keuze aan de orde.
- Voor de bevolking is natuur een onmisbare dimensie in het bestaan. De waardering voor natuur is zeer hoog. Tegelijk is de perceptie van natuur zeer breed bij de bevolking en er zijn méér waarden in het bestaan, die niets met natuur te maken hebben. Natuur is enerzijds vanzelfsprekend, maar wordt afgewogen tegen andere waarden en blijkt zelden centraal te staan in het bestaan van mensen. Vrijwel iedereen kent een positieve betekenis toe aan natuur, maar er wordt door de meerderheid van de bevolking geen manifest tekort aan natuur ervaren (Buijs en Volker, 1997; Reneman et al., 1999). Blijkbaar slagen overheid en maatschappelijke organisaties er al heel aardig in om tegemoet te komen aan mensenwensen, door voldoende natuur aan te bieden die bovendien redelijk goed bereikbaar en toegankelijk is. De behoefte aan mensenwensen voor een beter natuurbeleid kan in dit opzicht eerder voortkomen uit de doelstellingen die de overheid zichzelf oplegt, dan uit behoeften van burgers zelf.

- Er is een discussie nodig over de publieke functies van natuur. Het ligt niet voor de hand dat de rijksoverheid zich met alle natuur, dus ook de private natuur, bemoeit. Er moet een 'algemeen belang' zijn dat overheidsinterventie legitimeert. Dat gebeurt nu in een proces van politieke en bestuurlijke agendering, afweging en besluitvorming. Dit dreigt nog eens herhaald te worden als de talloze wensen van gewone mensen (burgers) er direct bij betrokken worden, zonder de selectie en vertaling van wensen die maatschappelijke organisaties en de politiek plegen als vertegenwoordigers van die burgers (belangenarticulatie).
- Het is voorstelbaar dat meer aandacht voor mensenwensen zal leiden tot meer handelingsruimte voor private initiatieven. De overheid kampt reeds met een dilemma: aansturing van de samenleving ten behoeve van natuur is nodig, maar tegelijk heeft dezelfde overheid in een democratische samenleving weinig middelen om dit concrete beleid op te leggen. Taken gedelegeerd naar de overheid en ingebed in een overheidsbeleid voor behoud en beheer van natuur (voor het algemeen belang) zullen nog zorgvuldiger afgestemd moeten worden op particulier initiatief (dat is gericht op private belangen).
- Een al heel lang bestaand probleem is dat het moeilijk is om de burgers te bereiken. Mensen zijn vaak niet georganiseerd en gemotiveerd om - behalve om natuur te 'consumeren' en contributie te betalen aan een natuurbeschermingsorganisatie - ook nog eens individuele verantwoordelijkheid te gaan dragen voor een collectief belang, dus om ook op dit gebied een voorbeeldige staatsburger te worden.

We kunnen concluderen, het bovenstaande overziend, dat het wel mooi is om het belang van mensenwensen aan de orde te stellen, maar dat we dan te maken hebben met wat wordt genoemd *een ongestructureerd beleidsprobleem*. Het bestaande beleid kan verbeterd worden, maar het is de vraag of het vooropstellen van mensenwensen een redelijk alternatief is. De *probleemstelling* luidt: Hoe kan er invulling worden gegeven aan een natuurbeleid dat zowel vanuit de natuur redeneert als vanuit mensenwensen ten aanzien van natuur?

Het is in ieder geval nodig meer informatie te hebben over de betrokkenheid en inzet van mensen en dat onder het kopje mensenwensen te verzamelen. En dat die informatie wordt ingezet voor een natuurbeleid dat optimaler kan. Zonder dat we op voorhand weten waar we zullen uitkomen. Er bestaat al enige kennis op dit gebied, maar die is fragmentarisch en vaak nog onvoldoende toegespitst op het natuurbeleid en de rol van de rijksoverheid daarbinnen. *Doel* van deze studie is een inventarisatie van mogelijkheden en randvoorwaarden om mensenwensen beter tot hun recht te laten komen in het natuurbeleid van de rijksoverheid.

Doel en probleemstelling leiden tot de volgende *open onderzoeksvragen*:

1. Wat kunnen we leren van interactieprocessen met burgers op het gebied van bos en natuur?
2. Hoe kunnen deze leermomenten worden ingebracht in een vernieuwend natuurbeleid?

2 Opzet

In dit hoofdstuk bespreken we de afbakening, verdieping en invulling van het doel aan de hand van de twee onderzoeksvragen, dus hoe we ons die inventarisatie van leerervaringen voorstellen (2.1) en hoe deze zijn in te brengen in een vernieuwend natuurbeleid (2.2). Gezien de vermoedelijke heterogeniteit van gevonden ervaringen is voor de presentatie van de bevindingen een kader nodig (2.3). Ook een leeswijzer is opgenomen (2.4).

2.1 Afbakening van leerervaringen

De mensenwensen zelf zijn al uitgebreid verkend in meerdere empirische onderzoeken, onder andere voor de NVK 97 (Buijs en Volker, 1997) en voor Operatie Boomhut (Reneman et al., 1998). Natuur en landschap blijken aan allerlei uiteenlopende behoeften van mensen tegemoet te komen (Luttik et al., 1999). Ook in het kader van dit project is daar afzonderlijk aandacht aan besteed, in de vorm van een artikel (Kranendonk en Verbij, 1999). We gaan dit hier niet opnieuw doen. We vragen ons eerder af hoe er in de praktijk met mensenwensen wordt omgegaan. We gaan op zoek naar ervaringen met projecten en initiatieven waarin burgers nu al een groot aandeel hebben. Initiatieven die zich buiten het reguliere beleid om manifesteren of projecten die wel geïnitieerd zijn door de overheid, maar die verder gekenmerkt worden door een actieve inbreng van burgers of door overname van hun wensen. De inbreng van burgers, hun wensen, rollen en verantwoordelijkheden worden hier extra belicht om de mogelijke consequenties daarvan aan te geven voor het beleidsproces als geheel. Het gaat om burgers in brede zin, dus ook de economische dragers van het landelijk gebied, zoals agrariërs, landgoedeigenaren, de terreinbeherende organisaties, boscijnerijen en recreatieondernemers.

In het kader van Operatie Boomhut zijn daarvoor al cases bestudeerd (Kuindersma en Selnes, 1999; Van der Top en Timmermans, 1999). Ons rapport is geen herhaling van deze methode, maar bestudeert het interactieproces met burgers vanuit de invalshoek van rijksbeleid voor natuur. Ervaringen uit cases worden daarbij gebruikt ter illustratie. Het is gebruikelijk om de inbreng van burgers als onderdeel van *participatieve planning* te zien. Volgens ETC/LCO (1999) wordt met participatie bedoeld: het in dialoog tussen doelgroepen en beleidsmakers komen tot een gezamenlijke visie, beleid en werkplan. De term participatie wekt misverstanden op omdat er veel interpretaties van participatie mogelijk zijn. Het hoeft niet per se te gaan om participatie als middel om mensen te emanciperen tot echte staatsburgers en om daardoor tot een maakbare samenleving te komen, zoals dat bijvoorbeeld in de jaren zeventig als ideaal werd gezien. Ons gaat het om een beter, d.w.z. interactiever natuurbeleid op het niveau van de *rijkssoevereïteit*, waarin vermoedelijk minder plaats is voor directe participatie door (groepen) burgers en waarin de rijksoverheid zelf niet zozeer een participatief beleid wil voeren maar eerder een op hoofdlijnen aansturend beleid dat dit proces wil faciliteren. Daarom geven we in het volgende de voorkeur

aan de term *interactie*. Interactief beleid hoeft niet feitelijke deelname door de bevolking aan het proces in te houden, maar kenmerkend is wel dat het zich afhankelijk maakt van de belangen en wensen van anderen, in het bijzonder van burgers (private belangen). Dat kan gestalte krijgen in actieve participatie van de bevolking, maar niet per definitie in alle fasen van het beleidsproces en op elk schaalniveau. Ook denkbaar is meer gebruik te maken van informatie over wensen en belangen van mensen, deze te laten meewegen in de besluitvorming, meer afstemming van activiteiten van overheid en groepen uit de samenleving, in de beleidsproducten de mensenwensen herkenbaar maken.

Hoewel we in het navolgende uit de wetenschappelijke literatuur zullen putten, duiken we ook de praktijk in. Helaas bleek het uiteindelijk in dit project niet mogelijk om daarvoor zelf een verdiepende thematische case uit te voeren. In plaats daarvan zijn verslagen over uiteenlopende cases doorgenomen en zijn gesprekken met beleidsmedewerkers van de regiodirecties Noord en Noordwest gevoerd. Om de studie hanteerbaar te houden is voor de cases het accent gelegd op de betrokkenheid van burgers bij *de aanleg van bos*. De wens naar bos kwam namelijk pregnant naar voren in het Intomartonderzoek voor Operatie Boomhut. Er zijn ook enkele ervaringen met andere cases meegenomen, o.m. in het kader van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen (WCL's) en plattelandsvernieuwing.

Uit de cases en de literatuur komen zeer uiteenlopende leerervaringen met de rol van mensenwensen naar voren. Niet alle hebben we overgenomen. We hebben ze vooral geselecteerd op hun relevantie voor de vorming van rijksbeleid. De mogelijkheden van interactie liggen op rijksniveau nu eenmaal anders dan op lokaal niveau. De vermelde ervaringen hebben in beginsel dan ook een bovenlokale betekenis, bijvoorbeeld omdat de rijksoverheid er een rol in speelt of omdat er een voorbeeld-functie van uitgaat voor de vorming van rijksbeleid. Ze zijn gebundeld in twee thema's: Initiatieven van burgers (thema 1) en Inbedding in het beleidsproces zelf (thema 2). Per thema is een aantal aspecten onderscheiden.

Thema 1. Initiatieven van burgers

- Probleembesef en betrokkenheid bij burgers
- Interesse voor de publieke zaak (hoe vorm geven aan het collectieve belang van natuur)
- Inzet (eenzijdig, op basis van uitruil, gezamenlijk; wat betreft kennis en vaardigheden)
- Dynamiek (tijdens het proces groeiend, nieuwe inzichten en belangen meewegend)
- Opbrengsten (welke acties, ervaringen, producten)

Thema 2. Inbedding van mensenwensen in het beleidsproces

- Interactief bestuur (d.w.z. echt openbaar, de luiken openen)
- Empathie: verdiepen in anderen
- Inbreng burgers (in relatie met fase van het beleidsproces: van herkennen van een probleem tot vaststellen van beleid en uitvoering)
- Vaardigheden om te organiseren
- Afstemmen of samenwerken
- Inzet van kennis (impliciete kennis; expliciete kennis; gedeelde kennis, d.w.z. gezamenlijke kennis genereren door debat en samenspraak)
- Overnemen van mensenwensen

2.2 De inrichting van het beleidsproces

Na een bundeling van ervaringen met natuurwensen en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan in het beleidsproces, komt de tweede onderzoeksvraag aan de orde: hoe kunnen de leermomenten worden ingebed in een vernieuwend natuurbeleid op rijksniveau? Om deze vraag te beantwoorden behandelen we eerst de gewijzigde opvattingen over planning. Er zijn enige artikelen verschenen die expliciet aandacht besteden aan kenmerken van een nieuwe inrichting van beleid (procesarchitectuur). Deze worden door ons aangevuld met de leerervaringen uit de praktijk.

2.3 Conclusies en aanbevelingen

Tot slot zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Er zijn talloze aspecten verbonden aan een interactief beleid voor mensenwensen. Voor een overzichtelijke presentatie moeten ze dan ook gestructureerd worden. We kiezen daarvoor niet de gangbare indeling in fasen van een beleidsproces, maar een model van beleid en bestuur waarin de plaats van mensenwensen en de actoren die daarmee te maken krijgen, zichtbaar is gemaakt.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zijn de ervaringen uit thema 1 (ervaringen met initiatieven van burgers) opgenomen. Hoofdstuk 4 gaat in op thema 2 (ervaringen met inbedding van mensenwensen in beleidsprocessen). Hoofdstuk 5 stelt de mogelijkheden en randvoorwaarden voor een vernieuwend interactief beleid centraal, vanuit het perspectief van de rijksoverheid. Dit gebeurt door eerst meer algemene inzichten over de inrichting van beleid te bespreken (procesarchitectuur) en deze voor het natuurbeleid nader in te vullen met ervaringen uit voorgaande hoofdstukken. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies. In hoofdstuk 6 worden algemene conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

In de tekst zijn op diverse plaatsen blokken opgenomen. Deze blokken bevatten meestal specifieke ervaringen uit de cases. De daarin opgenomen ervaringen zijn niet

zomaar te generaliseren. Ze dienen vooral ter illustratie van de hoofdtekst. Dit geldt ook voor de andere blokken.

3 Ervaringen met burgerinitiatieven

3.1 Natuur geproblematiseerd door burgers

Natuur is overal om ons heen en we hebben een sterke behoefte aan een binding met natuur voor ons fysieke, emotionele, culturele en spirituele welzijn. Opvallend is dat natuur op zichzelf weinig problematisch is. Natuur is nauwelijks meer bedreigend. Natuur is goed, is positief en iets dat nastrevenswaardig is. Uit onderzoek voor de Natuurverkenning 97 en voor Operatie Boomhut weten we dat slechts een minderheid van de bevolking een acuut tekort aan natuur ervaart. Wel is de wens om in het groen te wonen heel groot. Lang niet iedereen heeft de kans om die wens te vervullen, omdat er onvoldoende aanbod is (Reneman et al., 1999).

Er is ook weinig behoefte bij de bevolking om de natuur op zichzelf te problematiseren. Uit discourse analyses op basis van gesprekspanels met burgers blijkt dat er vaak geen nadere definitie van natuur wordt gegeven. Er is een positieve connotatie, hij is schijnbaar *onproblematisch en consensusbevorderend*. Er bestaan een aantal specifieke typen argumenten (repertoires) om de positieve betekenis van natuur te onderbouwen (Aarts en Te Molder, 1998). Bijvoorbeeld het nut van natuurontwikkeling wordt nauwelijks in twijfel getrokken, maar wel de term biodiversiteit zoals gebezigd door biologen en ecologen en die betrekking heeft op natuurontwikkeling. Er is discussie over hoe die waarde (biodiversiteit) ingevuld moet worden. Burgers relativeren het belang van natuurontwikkeling ten opzichte van andere vormen van natuur, in de stad, de bossen en parken, in het landelijk gebied (boerennatuur). Natuur wil men als breed begrip blijven opvatten en de argumenten worden alle naar voren gebracht om de grote waarde te benadrukken van een groot draagvlak voor natuur.

Uit enquêtes komt naar voren dat een minderheid natuur wel een probleem vindt, maar dat is vooral een kwantitatief probleem: een tekort aan natuurruimten, die ontstaat in relatie met verstedelijking waarin natuur opgeofferd dreigt te worden voor andere functies. Dan blijkt ook dat natuur van een *latent* probleem een *manifest* probleem wordt en dat bewoners zich gaan organiseren. Om zich bijvoorbeeld meer te gaan inzetten in vrijwilligerswerk of om veranderingen tegen te houden.

Betrokkenheid met natuur lijkt uit oogpunt van continuïteit van beleid een belangrijker factor dan probleembesef. We moeten ons dan realiseren dat betrokkenheid of binding met natuur niet slaat op de fysieke natuur zoals die uiteindelijk ingevuld is door de overheid of door deskundigen (want daar is juist kritiek op), maar teruggrijpt op immateriële behoeften en gevoelens bij mensen zoals rust, stilte, ruimte, duisternis, ontspanning, nieuwe uitdagingen en ervaringen. Die behoeften hoeven niet onvermijdelijk te resulteren in behoud en ontwikkeling van een bepaald type fysieke natuur. Bijvoorbeeld spontane natuur (natuurontwikkeling) heeft niet het alleenrecht op de verbeelding van die behoeften, hoewel die natuur zich zeker beter leent voor bepaalde behoeften dan de andere natuur. Het gaat om het voeden van

een creatief proces: dat betrokkenheid een voorwaarde is voor een grotere inbreng van anderen in het behoud en beheer van natuur. Naarmate de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel groter zijn, zullen de betrokkenen ook op een intensievere manier willen participeren.

Betrokkenheid

In het onderzoek van Corten ea. (1997) naar ervaringen met lokale participatie in het werkveld van bos en bosbeheer zijn 37 initiatieven van een participatieve aanpak van bosbeheer geïnventariseerd. Betrokkenheid en verantwoordelijkheid leiden in de cases tot een duurzamer bosbeheer. De volgende randvoorwaarden blijken van belang te zijn: zeggenschap, materiele en immateriële belangen, kennis en vaardigheden en rechten en erkenning. Werkelijke zeggenschap leidt tot commitment. Voorbeelden van materiele en immateriële belangen zijn: het organiseren van leuke activiteiten voor jezelf en voor anderen, mogelijkheid tot het opstarten van recreatieve activiteiten, terugzien van de eigen natuurvisie, betere functievervulling voor de streek (multifunctionaliteit).

3.2 Interesse van burgers voor de publieke zaak

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen natuur als een individueel belang of als collectief belang. Dat laatste leeft opmerkelijk sterk bij burgers. Het is opvallend hoeveel Nederlanders zich zorgen maken over de *aantasting van natuur en milieu*. Tien jaar geleden stond dit onderwerp zelfs op de eerste plaats, nu is dit het één na belangrijkste probleem in de samenleving. Criminaliteit en vandalisme scoren thans hoger, maar de positie van de sociale minima, aids, werkloosheid, het aantal arbeidsongeschikten en filevorming zijn minder belangrijk dan de aantasting van natuur en milieu (NRC, 19-1-2000).

Individueel betreft het veelal een *passieve* betrokkenheid. Een groot deel van de bevolking ondersteunt de natuur op individuele en passieve wijze voor de 'goede zaak' (het giro-activisme). Het vrijwilligerswerk is een voorbeeld van *actieve* interesse (Volker et al., 1998). Vrijwilligers zetten zich in voor natuur die in eigendom of beheer is van anderen. De notie dat natuur een publiek of collectief goed is, is echter meestal alleen impliciet aanwezig. Burgers staan daar weinig bij stil. Ze zijn vooral praktisch ingesteld. Met natuur bezig zijn levert een aantal persoonlijke voordelen op en ook wel collectieve baten voor de deelnemers: gezelligheid, bijdragen aan het instandhouden van natuur en landschapselementen, opdoen van kennis, sociale contacten. Ze worden ook niet tegen elkaar afgewogen, ze worden vooral met elkaar gecombineerd.

Een betrekkelijk klein deel van de burgers is in georganiseerd verband actief. Burgers worden actiever en gaan zich ook meer organiseren als de natuur bedreigd wordt als gevolg van plannen en ingrepen, dus als de natuur een concreet en actueel probleem wordt als gevolg van initiatieven van anderen. Hier bestaat betrokkenheid vaak uit een *combinatie van publieke, private en groepsbelangen*. De verhoudingen daartussen kunnen uiteraard sterk uiteenlopen, alsmede de mate van georganiseerdheid bij de interesse voor de publieke zaak. Aan de ene kant kan er een hecht georganiseerde groep burgers zijn met een sterk privaat en groepsbelang zonder veel inzet voor het 'algemene' belang van natuur, tegenover een veel grotere groep burgers waar het eigenbelang veel minder gearticuleerd is (Vrienden van) . Een voorbeeld is de landinrichting, waarin verschillende vormen van betrokkenheid aanwezig zijn. Een

boer heeft hier een heel ander belang dan een willekeurige burger in de naburige stad, is beter georganiseerd, kent zijn zaak ook veel beter. Het gaat steeds om betrokken burgers, maar ze zijn op verschillende wijze bij het beleidsproces betrokken. Vanuit het natuurbeleid gezien zijn dit *verschillende doelgroepen*.

Het publieke belang van de natuur wordt dus door burgers verschillend gepercipieerd, met vooral een verschil tussen groepen die een materieel persoonlijk of groepsbelang bij natuur hebben (boeren, ondernemers) en groepen burgers die meer immateriële motieven hebben (bewoners, recreanten). Ook dan is het nog de vraag hoe zwaar het collectieve belang weegt (de natuur in stand houden als cultureel erfgoed, voor de toekomstige generatie, als biodiversiteit etc.) en hoe sterk het individuele belang is (de natuur om er persoonlijk van te genieten). We weten over dergelijke verhoudingen nog weinig af.

Duidelijk is dat het rijksbeleid voor natuur vanwege de menging van de vele functies van natuur ruimte zal moeten bieden aan meerdere doelgroepen en aansluiting zal moeten vinden bij de beleidsomgeving. Voor bepaalde natuur, zoals bos, moet een sectoraal beleid om effectief te zijn worden geïntegreerd in breder beleid waarin meer sectoren en groepsbelangen een rol spelen.

Private en publieke belangen bij bosaanleg in Groningen en Drenthe

Bij de succesvolle bosaanplantprojecten in Noord-Nederland wordt bewust aangesloten bij de handelingsmotieven van ondernemers. De basis voor succes ligt namelijk bij de grondhouding van de ondernemers. De belangrijkste handelingsmotieven van hen zijn: continuïteit en maatschappelijk kansrijke productie. In het verleden produceerden de Noord-Nederlandse agrariërs overschotten. Er was in de landbouw geen directe relatie met de markt. Bij de productie van hout door boeren, door de aanplant van bossen, ontstaat dit wel. Dit was de aanleiding voor bosaanleg. Het ondernemerschap van de grondeigenaren leidde verder tot nieuwe producten en nieuwe functies van het bos, vaak een recreatieve. Plaatselijke verenigingen kwamen met het verzoek of een ruiterroute door het bos mag leiden, inkers vragen of er bijenkorven neergezet mogen worden enzovoort. Dit is in het eigenbelang van de ondernemer en als een antwoord op de vraag die wordt uitgeoefend van de plaatselijke bevolking en de belangenverenigingen. Vrijwel al de initiatieven die zijn gestart ten behoeve van de houtproductie hebben een multifunctioneel karakter gekregen. Er is een ontwikkeling gaande van mono- naar multifunctionele bossen. Bij uitwerking van projecten op lokaal niveau komen belangengroepen of de bevolking direct vanzelf in aanraking met projecten die bosaanleg nastreven. Zo ontstaan ook ideeën voor functiecombinaties.

3.3 Inzet van burgers

Eerder is al gesteld dat een beleid dat wil uitgaan van mensenwensen in plaats van ecologische doelen, nog een betrekkelijk ongestructureerd probleem is. Dit komt omdat de mensenwensen een heel uiteenlopende inhoud hebben (het natuurbegrip bij de bevolking is heel breed en wordt in een culturele en sociale context geplaatst). En verder omdat het beleid dat vervolgens ontwikkeld moet worden, zijn eigen groeiproces met bijbehorende rationaliteit, dynamiek en netwerken (voor het samenspel van maatschappelijke partners) ten behoeve van politieke en bestuurlijke besluitvorming kent. Gevolg: er kan uiteindelijk op zeer uiteenlopende wijze sprake zijn van interactie tussen mensenwensen en natuurbeleid. Er zijn verschillende gradaties van 'interactiviteit': er is een continuüm van sterk gesloten tot sterk open.

De inzet van de bevolking in een interactief beleidsproces wordt in de literatuur behandeld onder diverse thema's, bijvoorbeeld onder de titel participatie en verder onder strategieën voor plattelandsvernieuwing (integrated rural development). In het beleid wordt participatie meestal beperkt opgevat als de directe, feitelijke deelname van mensen aan het beleidsproces. In de literatuur omvat participatie veel meer. Het is een stuk breder, in beginsel gaat het om alle vormen van directe of indirecte bijdragen van de bevolking en van bevolkingsgroepen aan de totstandkoming van beleid. Over een overzicht van mogelijke interactiestrategieën voor het natuurbeleid beschikken we nog niet. Maar als bouwsteen kan de volgende typologie van nut zijn (Volker, 1999a, gebaseerd op Pretty, 1995).

Typologie	Kenmerken
• Manipulatieve participatie	Participatie is slechts een pretentie
• Passieve participatie	Mensen participeren door te worden verteld wat is besloten of al is gebeurd. Gedeelde informatie bestaat alleen onder externe deskundigen
• Participatie door raadpleging	Mensen participeren door te worden geraadpleegd of door het beantwoorden van vragen (mondeling, via interviews, schriftelijk of telefonisch via enquêtes etc.). Het proces staat enig direct aandeel in de besluitvorming niet toe of biedt daarvoor geen ruimte. De deskundigen hebben geen enkele verplichting om de meningen van mensen mee te nemen
• Gekochte participatie	Mensen participeren in ruil voor geld of andere materiële beloningen. Plaatselijke mensen hebben er geen belang bij om de resultaten voort te zetten nadat de beleidsinspanningen zijn beëindigd
• Functionele participatie	Participatie wordt door externe autoriteiten gezien als een middel om de projectdoelen te bereiken, in het bijzonder tegen de geringste inspanning. Mensen kunnen participeren door het vormen van groepen om de vooraf vastgelegde doelstellingen van een project te bereiken
• Interactieve participatie	Mensen participeren in de gezamenlijke analyse van problemen, de ontwikkeling van actieplannen en het instellen of versterken van lokale initiatieven. Methoden om te leren worden gebruikt om meervoudige perspectieven op te sporen en de groepen bepalen zelf hoe beschikbare middelen worden gebruikt
• Zelfmobilisatie/ zelfregulering	Mensen participeren in het beleid door onafhankelijk van externe organisaties initiatieven te nemen, teneinde de bestaande situatie te veranderen. Zij leggen contacten met externe organisaties voor de middelen en (technische) adviezen die zij nodig hebben, maar behouden controle over hoe de middelen en adviezen worden gebruikt.

Deze indeling wordt gebruikt in ontwikkelingslanden. Er is nog geen onderzoek verricht naar de mate van voorkomen van deze typen in het Nederlandse natuurbeleid. De uitvoering van het gangbare natuurbeleid valt waarschijnlijk voor een groot deel onder passieve participatie. Soms onder participatie door raadpleging,

terwijl gekochte participatie wellicht geldt voor de regelingen onder het Programma Beheer, die een voorzichtige poging zijn tot prestatiebeloning in het natuurbeheer. De overige typen komen waarschijnlijk nog nauwelijks voor.

Ook de potenties van die typen in de Nederlandse omstandigheden zijn onduidelijk. Heel belangrijk is echter om *creatief* om te springen met deze vormen van inzet, bijvoorbeeld door verschillende typen in verschillende fasen van een project in te zetten. In ons land komt het initiatief voor natuurbehoud en natuurontwikkeling meestal van terreinbeherende organisaties of organisaties die de publieke opinie of de overheid willen beïnvloeden (WNF). Dit wordt vaak als een publiek belang gepresenteerd, maar daarna worden niet zelden de luiken gesloten en gaan de deuren dicht. Daarnaast zijn er groepen verontruste burgers die het initiatief kunnen nemen, meestal in een situatie waarin de natuur een probleem is geworden (als gevolg van initiatieven van de overheid, bijvoorbeeld wegeaanleg, industrieterrein, stads- en dorpsuitbreiding). Initiatieven komen dus *lang niet altijd van de bevolking zelf of wordt de bevolking betrokken in de besluitvorming en uitvoering*.

In het algemeen kan toch wel gesteld worden dat de meer 'extreme' typen van participatie in de Nederlandse omstandigheden niet werken, we doelen dus op manipulatieve participatie, zelfmobilisatie en zelfregulering (de laatste is overigens wel de wens is van milieucoöperaties). De collectieve belangen van natuur en de onderlinge afhankelijkheid van partijen en personen zijn in ons land daarvoor te groot. Een meer autonome inzet van burgers, bijvoorbeeld bij toepassing van zelfmobilisatie, blijkt al snel tot *dilemma's* voor de overheid te leiden.

Dilemma's bij zelfsturing in plattelandsvernieuwing

Begin jaren negentig gingen de bewoners van Reduzum (ca. 1000 inwoners) zich actiever opstellen en ging de gemeente burgers meer verantwoordelijkheid geven. Eén van de initiatieven was de verbetering van een vaarroute door verhoging van een brug. Al spoedig doemden een aantal dilemma's op die kenmerkend zijn voor zelfsturing:

- Enerzijds werd de regionale betekenis van het project vergroot door meer voorzieningen aan de brug aan te brengen. Dit leidt tot meer samenhang met het regionale beleid, meer financiële ondersteuning en commitment bij de hogere overheden. Maar aan de andere kant komen er daardoor ook meer afhankelijkheden en daardoor het gevaar van minder flexibiliteit voor de lokale belangen en minder greep op de processen. M.a.w.: Er is een dilemma tussen *samenhang* van beleid en *flexibiliteit* van de beleidsinhoud.
- De daadkracht van het initiatief werd op de proef gesteld door een particuliere grondbezitter, een boer, die een stukje land zou moeten inleveren. Een tussenpersoon moest worden aangetrokken, en de boer kreeg een schadecompensatie die hoger was dan redelijk zou zijn geweest. Dat is de prijs van consensus. Dit is het tweede dilemma: daadkrachtig handelen is niet mogelijk zonder grote investeringen in complexe procesbegeleiding, gericht op consensusvorming. Alternatieven zijn schadecompensatie of dwang van bovenaf. M.a.w.: Er is een dilemma *consensus* versus *daadkracht*.
- Het Rijk droeg uiteindelijk een groot deel van de verantwoordelijkheid, omdat het grotendeels de financiële risico's op zich nam. Zowel de provincie als de gemeente hebben twijfels over het rendement van het project. Aan de andere kant is het moeilijk om voor bottom up initiatieven ook nog eens eigen inhoudelijke criteria te bedenken. Als je die criteria namelijk toepast, worden het geen bottom up projecten meer. Er is een spanningsveld tussen de centrale en lokale legitimiteit van beleidsmaatregelen; je moet zoeken naar de juiste balans in de verdeling van verantwoordelijkheden. M.a.w.: Er is een dilemma tussen *centrale* en *lokale legitimiteit*.

Bron: Dirven et al., 1998: 66 e.v.

Bij bosaanleg leidt het 'topdown' ter discussie stellen van een bepaalde locatie voor mogelijke bosaanleg tot betrokkenheid van alle belanghebbenden. De oplossing is dan nog vaak ver weg, en het kan vervolgens nodig zijn dat er katalysatoren worden ingeschakeld, voor de communicatie, als intermediair en makelaar. Maar dan zijn er ook veel succesvolle cases te bedenken. Interessant is dat de duur van de planprocedure afhankelijk is van de initiatiefnemer. Bij de overheid ligt deze op gemiddeld zeven jaar. Dat ligt aan de stroperigheid die ontstaat, procedures, overleg etc. Wanneer het initiatief bij een ondernemer ligt, duurt de planprocedure maar gemiddeld drie jaar, aldus de ervaring van een medewerker van LNV-Noord.

Bij het tot stand brengen van nieuwe bossen in Noord-Nederland zijn netwerken van groot belang. De inzet daarbinnen ligt echter bij een beperkt aantal personen. Bij alle grote projecten komen regelmatig *dezelfde namen* terug. Deze personen spelen een cruciale en centrale rol binnen het thema bosaanleg. Rond projecten moet een netwerk worden georganiseerd en daarvoor heb je personen nodig die dit doen en die het netwerk onderhouden. Voorbeeld: in Noord-Nederland is een *houttelersplatform* actief, dat veel relaties heeft met allerlei partijen. Men informeert elkaar over van alles en de belangen worden georganiseerd. Inmiddels weten mensen met ideeën de weg. Men heeft er van gehoord of erover gelezen. Ook is er een Stichting Bosclustering waarbinnen de provincie Drenthe samenwerkt met particulieren.

Randvoorwaarden voor een effectieve inzet van burgers en van het functioneren van het lokale participatieproces in het algemeen zijn: kleinschaligheid en overzichtelijkheid, duidelijke overheidsvisie en beleidsdoelstellingen, externe inbreng voor ondersteuning van het participatieve proces (coördinator, facilitator). Telkens moet heel *creatief* worden omgegaan met de *kansen en beperkingen* die er in een situatie zijn. Duidelijke trekkers in een project zijn een sleutel tot succes.

Case bosaanleg Klazienaveen

Bij een project in Klazienaveen bestond in eerste instantie vanuit de plaatselijke bevolking veel weerstand. Hierdoor was het van belang veel tijd te steken in het verstrekken van informatie en in overleg met allerlei partijen. Uiteindelijk is iedereen er goed uitgesprongen. De oplossing lag in functiecombinaties. De oorspronkelijke doelen zijn gerealiseerd. Alle bewoners van Klazienaveen-Noord zijn betrokken, allereerst via Plaatselijk Belang. In verschillende andere gevallen heeft de gemeente een belangrijke rol gespeeld. De gemeenten staan dicht bij de lokale bevolking en kunnen deze op een eenvoudige wijze mobiliseren. Vooral wanneer de lokale politiek, de verantwoordelijke wethouder een stimulerende rol speelt worden projecten sneller succesvol afgerond. Een enthousiaste politieke betrokkenheid (wethouder, gedeputeerde) is van cruciaal belang voor het succes van dergelijke projecten.

3.4 Proces van burgerbetrokkenheid

Een natuurbeleid met mensenwensen als statisch proces is ondenkbaar. Bovenvermelde typen met een uiteenlopende inzet van de bevolking zijn ideaaltypen, terwijl het in de praktijk om mensenwerk en maatwerk gaat, in processen die geleidelijk uitkristalliseren. Vaak hebben we te maken met veel partijen met hun eigen strategieën, wensen en belangen. Planning is zoeken en aftasten, actie en reactie, nieuwe ideeën ontwikkelen en weerstanden overwinnen.

Bentwoud

Doel is de aanleg van een grootschalig bos ten oosten van Zoetermeer. Diverse beleidsplannen van het Rijk geven de noodzaak tot bosaanplant in de Randstad aan: het Meerjarenplan Bosbouw, het Bosbeleidsplan, de Randstadgroenstructuur en de VINEX. Ook in provinciale plannen komen deze ideeën voor bosaanleg terug. De provincie nam het initiatief en besloot tot de uitwerking van de plannen voor de aanleg van het Bentwoud. De gemeentelijke bestuurders en ambtenaren werkten in eerste instantie met tegenzin en onder enige druk mee. Gaandeweg werden de ambtenaren die in de voor het Bentwoud opgerichte projectgroep betrokken waren, enthousiaster. In de politiek waren er echter nog felle tegenstanders. Voor de tegenstanders speelden de financiën, de verkeerstoename en de ongunstige effecten voor de agrariërs die voor het bos moesten wijken, de grootste rol. Ook onder de natuurorganisaties bevonden zich voor- en tegenstanders. Tegenstanders vonden dat het huidige open landschap intact moest blijven en zij wilden plaats geven aan agrarisch natuurbeheer. De agrariërs waren tegen het plan: zij wilden blijven boeren en vonden akkerbouw een goede garantie dat de openheid van het gebied in stand zou blijven.

Toekomstige gebruikers van het bos bleken moeilijk bij het plan te betrekken. Voorlichtingsavonden werden voornamelijk bezocht door (boze) boeren. Door middel van een belevingsonderzoek is nog wel geprobeerd om ideeën voor bostypen bij de burger te toetsen.

WNF en ANWB wilden het plan niet openlijk steunen, omdat ze eerst hun eigen visie op het 'Groene Hart' wilden bepalen.

Interactie ten behoeve van mensenwensen omvat vaak *meerdere leer- en onderhandelingsstrategieën* die min of meer *gelijktijdig* plaatsvinden. Steeds weer kunnen nieuwe wegen ingeslagen worden en presenteren zich nieuwe groepen. Projecten voor natuur blijken steeds complexer te worden, niet vanwege die natuur maar omdat er veel verschillende mensen en steeds meer belangen bij betrokken zijn. Het is een groeiproces waarin er deelnemers afvallen of bijkomen, met variërende vaardigheden. Allerlei onbedoelde gevolgen, allerlei nieuwe wendingen kunnen ontstaan door het open karakter en het relatief onverplichtende karakter van burgerparticipatie. De planbaarheid van interactieve processen met burgers is dus *beperkt en fragiel*. Er zijn verdiepende pilot studies nodig om de nu nog relatief ongestructureerde processen te verbeteren met mensenwensen als vertrekpunt.

3.5 Opbrengsten voor burgers, overheid en samenleving

De opbrengst van een project is een product, meestal behoud van bestaande natuur of extra natuur met een voorziening die voor de burgers zelf een voordeel oplevert (bijvoorbeeld een toegankelijk bosje of onder voorwaarden opengesteld natuurt terrein). Maar wat de overige (im)materiële baten van burgerparticipatie zijn is nog grotendeels onbekend: meer begrip voor elkaar, meer sociale contacten en solidariteit, veiligheid, extra natuurwaarden, meer zelfcorrigerend gedrag? We weten het niet, want evaluatieonderzoek is weinig verricht óf slechts gericht op het behalen van de doelen en een oordeel over de doelmatigheid van de projecten. Weinig op neveneffecten en nevenopbrengsten. Misschien komen de voordelen wel grotendeels terecht bij anderen in het participatieproces, in het bijzonder bij de overheid zelf die zijn eigen plandoelen moet realiseren. Ook over de kosten van een meer open en direct op burgers gericht beleidsproces (de transactiekosten) is weinig terug te vinden in de informatie over de cases die we hebben bestudeerd. Met betrekking tot bosuitbreiding op landbouwgronden is er recentelijk wél een poging gedaan om effecten en neveneffecten op het spoor te komen. De taakstelling in het Bosbeleids-

plan (1200 ha bosaanleg op landbouwgronden) bleek niet te worden gehaald. Er heeft toen naast een evaluatie van de kwantitatieve doelstelling ook een kwalitatieve evaluatie plaatsgevonden. Aan de hand van het begrip *maatschappelijke meerwaarde* konden verschillende neveneffecten in kaart worden gebracht (De Heer et al., 1998).

3.6 Conclusies

De bevolking kent vooral een positieve betekenis aan natuur toe. De betrokkenheid bij natuur is in het algemeen groot, maar deze wordt pas manifest als een gevoeld tekort of probleem als de natuur concreet bedreigd wordt. Ecologische waarden (natuurontwikkeling) worden ondersteund, maar er is wel discussie over de manier waarop ecologische waarden in praktijk worden gebracht: mensen zijn zich namelijk bewust van de culturele en sociale context van dergelijke natuur. Er wordt gewezen op het belang van de overige natuur: in de stad, in recreatiegebieden en het agrarische gebied. Dit opent perspectieven op verbreding van natuurdoelstellingen, in de richting van het 'groener' maken van andere functies. Daar is ook steun voor, maar er moeten dan wel verschillende doelgroepen onderscheiden worden omdat er verschillen zijn in de mate waarop de natuur in het bestaan van de bevolking centraal staat (boeren, ondernemers, bewoners, recreanten etc.).

De inzet van de bevolking kan zeer verschillen. Initiatieven kunnen meer komen van maatschappelijke organisaties en de overheid dan van de bevolking zelf. Misschien verwacht de bevolking dit ook wel van de overheid. Initiatieven hangen af van het schaalniveau van een probleem. Vooral voor natuur met een bovenlokale betekenis ligt initiatief van de rijksoverheid voor de hand (natuur met een publieke functie of collectieve waarden). Deze zou zich meer op *betrokkenheid* bij die waarden kunnen richten, d.w.z. dat van dergelijke natuur ook het individuele, private belang aandacht krijgt. D.w.z. de betekenis daarvan in termen van rust, stilte, ruimte, duisternis etc. naast de ecologische waarden van een natuurgebied. Dat heeft wel als onvermijdelijke consequentie dat de projecten steeds complexer worden: niet vanwege de natuur, maar omdat er dan veel verschillende mensen met hun belangen bij betrokken zijn. Daarnaast liggen er kansen in het 'groener' maken van functies. De planbaarheid van deze invalshoek op betrokkenheid lijkt fragiel, omdat de inzet van burgers onzeker is en tijdelijker. We weten nog te weinig over de verschillen in inzet bij burgers, d.w.z. de verschillende interactietypen die er zijn te onderscheiden. En we weten nog te weinig over de implicaties in onderlinge samenhang, die deze inzet oproept voor het beleidsproces (kortere duur bij een particulier initiatief, dilemma's voor de andere partijen, de specifieke netwerken, opbrengsten en randvoorwaarden voor succesvol beleid).

4 Ervaringen met beleidsprocessen

4.1 Argumenten voor interactie met burgers

Waarom eigenlijk interactieve planvorming? Wat ontbreekt er aan het huidige beleid dat via de gebruikelijke democratische besluitvorming tot stand komt? Is dat soort interactieve beleid wel bestemd voor burgers? De redenen om interactieve planvorming toe te passen zijn verschillend van aard. Vaak worden genoemd acceptatie van het product en het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger. Maar ook redenen van efficiëntie en effectiviteit zijn in het geding (De Meulemeester, 1999: 3-5). De argumenten voor het invoeren van interactieve beleidsvorming met burgers zijn als volgt samengevat:

1. draagvlakargument;
2. kwaliteitsargument;
3. democratieargument.

Ad 1. Interactieve beleidsvorming zou leiden tot vergroting van het draagvlak voor het beleid doordat burgers meer begrip krijgen voor de afwegingen die het bestuur moet maken en eerder geneigd zijn beleid te accepteren dat met hun betrokkenheid tot stand is gekomen.

Ad 2. Interactieve beleidsvorming kan leiden tot het verrijken van de kwaliteit van de inhoud van het beleid. Doordat kennis van deelnemers wordt aangeboord over de omgeving waarin ze wonen, maar ook vakkennis waarover deelnemers beschikken, en doordat deelnemers hun voorkeuren, wensen, problemen en angsten naar voren kunnen brengen, zal beleid ontstaan van betere kwaliteit dat meer aansluit bij wat mensen willen.

Ad 3. Interactieve beleidsvorming zou kunnen bijdragen tot het 'opvoeden' en 'opleiden' van burgers tot goede staatsburgers. Door hun directe betrokkenheid bij beleidsvorming zouden burgers meer kennis van en ervaring met het politieke bedrijf opdoen, wat hun rol als democratisch staatsburger zou versterken en daarmee de kwaliteit van de democratie (Edelenbos et al, 1998).

De argumenten voor interactieve planvorming zijn dus nogal uiteenlopend. De overheid lijkt mensenwensen echter niet centraal te stellen, maar de wenselijkheid van een beter beleid door de betrokkenheid van burgers te vergroten, door meer en directer van hun kennis gebruik te maken etc. Dit ter wille van de publieke zaak en de democratie in het algemeen. *De wensen van burgers worden functioneel (doelrationeel) bekeken.*

Een punt is vervolgens: leent het onderwerp natuur zich wel voor een meer op de burger gerichte, interactieve aanpak? Niet elk vraagstuk vraagt om een interactief proces. Het lijkt erop dat de natuurwaarden zelf niet doorslaggevend zijn: het zijn de opvattingen van bestuurders over het behoud van natuur en de daarbij optredende

problemen, die uitmaken hoe interactief het natuurbeleid wordt aangepakt. Het begint met de doelstellingen achter natuur: wat willen we met natuur? Dan verschijnt er een centraal dilemma bij het gebruik van interactie dat steeds opduikt: 'in hoeverre staan doelen ter discussie?' In de praktijk blijkt bij bestuurders het *criterium* voor interactief beleid te zijn of er een breed *draagvlak* nodig is voor een bepaalde beslissing (Edelenbos, 1998).

Vervolgens ontstaat er *ook voor de burgers* bij nieuwe plannen, die niet direct stroken met hun eigenbelang, een *dilemma*: een inbreng weigeren of wel participeren om zo invloed te kunnen uitoefenen op de planvorming? Het maakt daarbij veel uit of initiatieven een uitnodiging tot verder meedenken zijn of dat initiatieven al een vaststaand plan omvatten. Vaagheid in de initiatieven en plannen bevordert dergelijke dilemma's en onzekerheden.

Case Stadskanaal

De gemeente Stadskanaal heeft samen met de gemeenten Bellingswedde en Vlagtwedde een Bosontwikkelingsplan gemaakt. Doel van het plan is om aan te geven waar bos wenselijk en mogelijk is. Het plan noemt een aantal zones waarin bosontwikkeling het beste kan plaatsvinden. In september 1995 werd het plan vastgesteld door de gemeenteraad.

Het doel van de gemeente was om een plan te ontwikkelen dat niet bindend was voor de burgers en dat een mogelijke visie gaf op de toekomst van Stadskanaal. In de loop van het proces is de gemeente het plan echter wel gaan zien als een vaststaand plan en niet als een mogelijke visie op de toekomst. De argumenten voor een interactief proces waren om ideeën te genereren van de bewoners van Stadskanaal en omgeving. Voor een solide basis en draagvlak creëren voor toekomstige ontwikkelingen in Stadskanaal.

Van te voren is het dus moeilijk om aan te geven hoe belangrijk een interactieve aanpak is: het probleem moet zich er voor lenen. Toch ligt het voor de hand dat interactieve beleidsvorming het meest wordt toegepast voor thema's die de *directe leef-omgeving* van de mensen betreffen, of daaraan rakende onderwerpen als verkeersbeleid en veiligheidsbeleid en waar het resultaat niet onder druk staat. Grote collectieve problemen zullen noodzakelijkerwijs op meer indirecte wijze, via getrapte vertegenwoordiging moeten worden aangepakt: er zijn gewoon te veel mensen bij betrokken om hen allemaal in netwerken bij de oplossing van problemen op te nemen. De natuur in de dagelijkse leefomgeving komt dus het meest in aanmerking.

We kunnen uit het voorgaande opmaken dat naast (directe) betrokkenheid van burgers en hun inzet de houding van bestuurders en ambtenaren en hun visie heel belangrijk is. Het is ook een politiek keuzeprobleem. *Een open, interactief planproces staat of valt met de inzet en creativiteit van de initiatiefnemers zelf om burgers de ruimte te geven.*

4.2 Empathie

De zorg voor onze natuur zou een breder gedeelde verantwoordelijkheid kunnen worden die meer dan in het verleden in het hart van de mensen aanwezig is, in

aanvulling op en misschien wel in plaats van de verantwoordelijkheid die wordt 'uitbesteed' aan maatschappelijke organisaties, terreinbeherende organisaties en de overheid zelf. Het zou mooi zijn als burgers worden geactiveerd om zich als betrokken staatsburgers op te stellen en nog mooier als ze medeverantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. En dat dit hopelijk ook leidt tot aanpassing van hun eigen gedrag. Aan de andere kant wordt óók veel aanpassing gevraagd van de overheid. Al eerder is geconstateerd dat de verwachtingen ten aanzien van de participatie van de bevolking wellicht te hoog gespannen zijn. In ieder geval betekent interactief beleid aan de kant van de overheid een omslag in het denken en handelen: overheidsorganisaties die gewend zijn om beleid te ontwikkelen als een regelsysteem moeten nu empathisch bestuur gaan maken, d.i. besturen met het vermogen om cognitieve en affectieve processen van anderen en in het bijzonder van burgers te stimuleren. Empathie moet leiden tot een leertraject voor beleidsmakers. Het komt er op neer dat elke ambtenaar, bestuurder of politicus opener, responsiever en op de burger gericht leert werken (Van Woerkum, 1997)

Hoe staat het met het invoelingsvermogen voor de waarden en belangen van anderen bij een interactief beleid? Hoe zorg je voor verbreding van horizons van actoren? Hoe kan je oude mentale perspectieven verlaten (reframing) om open te staan voor argumenten van anderen? De bereidheid en in staat zijn om te luisteren en zich te verdiepen in de ander? Bereidheid om zelf iets af te leren, om het eigen perspectief niet meer als enige te accepteren? Het goede aan open planprocessen is dat het niet een eenrichtingsverkeer van de alleswetende bestuurder naar de achterblijvende belangenvertegenwoordiger of individuele burger is. Ten diepste wordt het succes van open planprocessen bepaald door het respect voor de persoon én de opvatting van de ander (Van Hall, 1998, pp 890-893).

Vergeleken met maatschappelijke organisaties en de overheden onderling zijn er met burgers nog de grootste verschillen in gezichtspunten, bij bosaanleg vooral met de agrarische ondernemers. Een oplossing voor een dergelijk probleem wordt dan gezocht in een benadering die rekening houdt met empathie en die tot uiting komt in een meer interactieve manier van werken. Een belangrijke voorwaarde voor succes bij deze manier van werken is dat overheden en particulieren accepteren dat *het eigen (beleids- of ondernemers-) denkkader* wordt *gerelativeerd* en zelfs tot inzet wordt gemaakt van onderhandeling

4.3 Inbreng burgers (wanneer)

Opvallend is dat nieuwe initiatieven waaraan burgers direct deelnemen, zich voor de oplossingen vaak *weinig aantrekken* van de formele organisatiestructuur en standaard-instrumenten van de overheid. Zij steken dwars door deze structuren, bestaande uit departementen, beleidsdirecties, uitvoerende diensten, afdelingen, clusters, etc. Interactieve planvorming met burgers stelt wat dit betreft de overheid duidelijk op de proef (De Meulemeester, 1999: 3-5).

Verder is het *imago of de status van de initiatiefnemer* (is deze deskundig, betrouwbaar, redelijk) van invloed op de deelname aan het proces. Als er conflicten zijn, is de kans groter dat de diverse partijen zullen meedoen als het initiatief komt van de persoon of organisatie die relatief buiten het conflict staat (uit onverdachte hoek) en als benadrukt wordt dat deelname aan de eerste bijeenkomst geheel vrijblijvend is.

Ligt het initiatief bij de overheid, dan is een belangrijk kritiekpunt bij bosaanleg de *ongestructureerde werkwijze* van een beleidsinitiatief (dit is in ieder geval in Groningen gebleken). Op de kansen die liggen in de verschillende taken en verantwoordelijkheden van mogelijke partners wordt bij beleidsinitiatieven te weinig geanticipeerd.

Ontoereikend beleidskader

Bij de bosaanleg op landbouwgronden bleek er in Groningen wel interesse te zijn voor bosaanleg, maar in de praktijk werd er maar weinig bos daadwerkelijk aangelegd. Ondanks meer planologische duidelijkheid, betere begeleiding en verbetering in de regelgeving was er geen duidelijke toename van de oppervlakte ingeplant bos te zien. Na onderzoek bleek dat de besluitvorming rond bosaanleg op landbouwgronden nog het best te omschrijven was als 'ongestructureerd'. Het kenmerkende van een dergelijke situatie is dat er geen kader is en dat de samenwerking tussen betrokken partijen vrijwillig is. Er is geen convenant, organisatiestructuur, projectplan of samenwerkingsovereenkomst die als stok achter de deur kan dienen (Van der Velde et al., 1998, pp 18-21).

Daardoor is het niet vanaf de start helder wat de rol is van de deelnemers en welke impact hun inbreng heeft op de besluitvorming. Opvallend is bijvoorbeeld de kritiek op de geslotenheid van de start van het probleem: men zou meer inzicht willen hebben op *de agendavorming*. Een variant is dat we een open start zien, maar dat er daarna een meer gesloten en intern gericht vervolg komt. Verdelingsvraagstukken en onderhandelingskwesaties met een beperkt aantal actoren worden als interactief gekenschetst, terwijl dat juist niets nieuws is. Het is overigens moeilijk om op voorhand aan te geven waar de grens van het aantal actoren ligt. Kwaliteitsverbetering van het beleidsproces krijg je door in ieder geval ruimte te geven voor het aandragen van wensen, in het stadium vóórdat claims op tafel komen en er afwegingen moeten plaatsvinden.

De fasen in het proces zijn echter niet eens het belangrijkste. De *grondhouding* moet open zijn, zonder vooringenomenheid, met maximale duidelijkheid. Het verwijt van stroperigheid bij de overheid ligt deels in het niet open zijn, in het voeren van dubbele agenda's, het 'killing him softly with my words'. Als je burgers met tegengestelde belangen volwaardig erbij betreft vanaf de eerste voorbereidingsonderhandelingen, win je later tijd door een soepeler besluitvormingstraject; of je werkt aan betere verhoudingen, aan een stevige vertrouwensbasis (Van Hall, 1998, pp 890-893).

Case Stadskanaal

In twee rondes konden de bewoners deelnemen aan het proces. Ze konden schriftelijk reageren op de probleemdefinitie en doelstellingen en schriftelijk ideeën aandragen. Daarnaast waren er in beide rondes bijeenkomsten georganiseerd waarin de bewoners ook konden deelnemen aan het besluitvormingsproces. De tweede ronde vond plaats nadat het concept-structuurplan gereed was.

De bewoners hebben over het algemeen veel invloed gehad op de totstandkoming van het Structuurplan, maar in mindere mate op dat deel van het Structuurplan dat ging over het landelijk gebied en de plannen voor bosontwikkeling. Deze plannen zijn dan ook maar net aangenomen, ondanks protesten van de NLTO. Redenen voor de problemen met de bosplannen was dat voor deze plannen het probleem al gedefinieerd was, de doelstellingen al vastlagen en de alternatieven al waren gekozen.

Er zijn ook nieuwe indelingen van het beleidsproces gekomen die meer zijn toegespitst op de rol van burgers als een *permanente inspanningsopgave*. In plaats van fasen met daarbinnen verschillende planactiviteiten wordt dan over een ontwerp-proces gesproken waarin *taken* centraal staan. Taken die samen met burgers aangepakt kunnen worden. Zie bijgaand voorstel

Taken in een interactief ontwerpproces (Van Meegeren en Leeuwis, 1998)

Taak 1: Voorbereiding

Taak 2: Voorlopig protocol

Taak 3: Exploratie

Taak 4: Gezamenlijk feitenonderzoek

Taak 5: Overeenstemming bereiken

Taak 6: Communicatie met de achterbannen

Taak 7: Implementatie

4.4 Onderhandelen binnen het interactieproces

Om mensenwensen te realiseren is communicatie met veel anderen nodig. Het is niet vanzelfsprekend dat veelvuldige communicatie en overleg leidt tot gemeenschappelijke doelen en resultaten. Natuur is weliswaar een belangrijke waarde voor mensen, maar de prioriteiten die men aan natuur toekent kunnen wel degelijk verschillend liggen. Er zal dan onderhandeld moeten worden. Die onderhandelingen zijn in feite een uitruil van belangen. Vaak is de verdeling van voordelen een compromis en is deze niet erg stabiel. De uitdaging is dan ook om daar een meerwaarde aan te geven: om de samenwerking het karakter te geven van *integratieve onderhandelingen*, in plaats van distributieve onderhandelingen.

We hebben geen overzicht van de mate waarin mensenwensen leiden tot een beleidsproces waarin dergelijke integratieve onderhandelingen ook lukken. Overleg kan blijven steken in een reactief compromis in plaats van in een creatief compromis (Aarts, 1998). Wel is bekend dat daarvoor een gezamenlijk *leerproces* doorlopen moet worden. Voor de structurering van dat proces wordt wel van een fasenmodel voor integratieve onderhandelingen gebruik gemaakt: pre-onderhandeling, onderhandeling, post-onderhandeling. Het doorlopen van die fasen levert een verbreding van de horizon van actoren op. D.w.z. het verlaten van oude mentaliteiten (*reframing*),

luisteren en zich verdiepen in anderen. Die kunnen leiden tot nieuwe, vaak verbrede probleemdefinities en percepties. Zo'n nieuwe probleemdefinitie vormt de basis voor een eerste identificatie van alternatieve oplossingen en mogelijke win-winsituaties. Er is daarvoor een omgeving nodig waarin nieuwe creatieve ideeën een kans krijgen, bijvoorbeeld om vrijblijvend oplossingen te genereren. Experimenten lenen zich goed voor leerprocessen voor integratieve onderhandelingen.

Van wie zijn die integratieve onderhandelingen afkomstig? We zien dat de *rijkssoeverheid meer op afstand* van veel initiatieven is komen te staan. LNV heeft in het verleden een aantal projecten getrokken. Na de decentralisatie is de provincie hiervoor verantwoordelijk. LNV komt in actie wanneer het gaat over regelingen. Men neemt niet meer in alle fasen even actief deel aan planvormingsprocessen. Casussen maken echter duidelijk dat goede afstemming geboden is *tussen alle partijen*, maar dat een open houding gericht op creativiteit en integratief onderhandelen niet altijd tot een goede samenwerking leiden en dat bepaalde partijen afhaken.

Bentwoud

Plannen voor het Bentwoud werden in eerste instantie alleen tussen de provincie en het Rijk ontwikkeld. Belangrijk in het proces was de verstandhouding tussen Rijk en provincie. De processen bij deze instanties begonnen op een bepaald moment parallel te lopen. De provincie zag dat het Rijk geld over had voor een bossenproject en dus werd het bos in haar beleidsplannen gezet. Het Rijk was wel blij met een provincie die zijn nek uitstak voor nieuw bos op grote schaal. Overigens waren er van tijd tot tijd ook wel forse ambtelijke en bestuurlijke meningsverschillen tussen Rijk en provincie; deze werden echter steeds binnenskamers uitgevochten en een eensluidend standpunt werd bereikt voordat de plannen naar buiten werden gebracht.

4.5 Inzet van kennis

Als overheid kun je naast wet- en regelgeving en geld een andere bijdrage leveren aan het realiseren van mensenwensen: door kennis. Het gaat om:

- kennis door onderzoek en
- het coördineren van kennis door het bevorderen van kennisnetwerken.

We beginnen met kennis over mensenwensen, vergaard door onderzoek. Bijvoorbeeld in de vorm van het uitvoeren van *enquêtes*. Zo heeft Intomart de enquête uitgevoerd naar mensenwensen voor natuur. Het is een landelijke enquête waarbinnen regionale verschillen in mensenwensen naar voren komen. Vanuit de regionale wensen kunnen deskundigen (beleidsmedewerkers, onderzoekers en ontwerpers) de vertaalslag maken naar beleid (Reneman et al., 1999). De overheid geeft mensen bij enquêtes de gelegenheid zich uit te spreken over hun normen en waarden en opinies en meningen door het afnemen van grote vragenlijsten (gesloten en open vragen). Er kunnen op basis van het enquêtemateriaal secundaire analyses worden uitgevoerd.

Er kunnen ook *regionale databases* worden opgezet om systematisch informatie te verzamelen over individuele normen, waarden, opinies en meningen. Het is een meer normatieve methodologische aanpak (want die databases worden bedacht door de overheid en niet door de burgers zelf), die weliswaar geen generaliseerbare informatie

oplevert, maar wel een goed inzicht verschaft in een stelsel van mensenwensen. Op deze wijze krijgt LNV meer inzicht in en grip op de ontwikkelingen en signalen vanuit de samenleving.

Een relatiemanagementsysteem

Momenteel vindt binnen LNV-Noord en –Zuid een systematische verzameling plaats van normatieve en kwalitatieve gegevens onder burgers ten aanzien van een aantal aan LNV gelieerde beleidsvelden. Er is een onderzoeksformat opgesteld als grondslag voor een grotere database waarin dergelijke gegevens beheerd en verwerkt kunnen worden. Er wordt zo stap voor stap gewerkt aan het opbouwen van een individueel relatiemanagementsysteem, waarin technieken van een één-op-één-communicatie toegepast kunnen worden (Kersten et al., 1999)

Deze aanpak levert per respondent een veelheid aan gegevens, die om een nadere analyse vragen. Dit kan op drie manieren:

- op zichzelf staande impressies van individuele respondenten. Hierbij komt een pallet tot stand, dat door de lezer zelf beoordeeld moet worden. De selectie van impressies is daarbij belangrijk om een overzichtsbeeld te componeren;
- een selectie van impressiecombinaties, waarbij de koppeling van beelden aan andere kenmerken in de database aan de orde is. Het gaat dan om een verkenning van verbanden in de normatieve gegevens;
- een mogelijkheid om individuele interacties te structureren, in de vorm van gepersonifieerde communicatietrajecten. Hierbij wordt de aanzet voor interactieve communicatie en de opzet van een marketingmanagementsysteem (MMS) geleverd.

De gegevens weerspiegelen individuele percepties. Er zal een onderscheid worden gemaakt in data, die een sterk persoonlijke inkleuring hebben (waarden en meningen) en data die vanuit de individuele respondent een meer maatschappelijke betekenis toegekend krijgen (normen en opinies). Er wordt naar gestreefd om de respondenten ook een open mogelijkheid te bieden op eigen wijze gegevens in te brengen. Dergelijke data zijn vooral betekenisvol als impressies die met elkaar tot een beeld leiden. Er kan een schetsboek worden gemaakt die een beeld geven van de mensenwensen, op basis waarvan beleid kan worden gemaakt. Ook kan LNV contact opnemen met individuele burgers voor het oplossen van individuele en gezamenlijke problemen. Boeren die aangeven geïnteresseerd te zijn in het aanbrengen van erfbeplanting of over te stappen op de combinatie landbouw en zorg kunnen zo direct door LNV worden benaderd. De uitvoering van het beleid kan op deze wijze worden versneld.

Voorbeeld: er heeft in december 1999 een enquête plaatsgevonden onder alle bewoners van Ysselsteyn in het kader van de crisis in de varkenshouderij. Dit levert veel gegevens op, waardoor inzicht in de problematiek en de gevolgen ervan op lokaal niveau ontstaat. Ook ontstaat inzicht in de oplossingsrichtingen op lokaal niveau, op basis waarvan beleidsvorming plaats kan vinden. (Kersten et al., in voorbereiding)

Er kunnen *kennis- en innovatienetwerken* worden georganiseerd. Wanneer LNV het belang van het netwerk erkent, zal men de andere overheden (provincie; gemeenten) moeten steunen bij netwerkonderhoud om de landelijke doelstellingen na te streven. Momenteel gebeurt dit al in een vijftal pilots.

De rol van kennis is al met al zeer veelzijdig, vooral in multifunctionele projecten zoals plattelandsvernieuwing. Bij vernieuwing speelt kennis een belangrijke rol. Kennis fungeert als het ware als een grondstof die de actoren via leerprocessen verwerken tot nieuwe kennis. Een patroon dat daarbij veel voorkomt is dat burgers en overheden tijdens groepsbijeenkomsten hun *impliciete ervaringskennis* expliciet maken en deze vervolgens combineren met *expliciete, geschreven kennis* waarover zij beschikken of die zij ontleen aan adviesbureaus en onderzoeksinstituten. Al deze

kennis integreren zij binnen een transdisciplinair kader – bijvoorbeeld uitbreiding boslocaties – met als uiteindelijk resultaat een gebiedsperspectief of een plan.

Kennis bij plattelandsvernieuwing

Om de bijdragen van kennis aan plattelandsvernieuwing te optimaliseren is kennismanagement noodzakelijk. Een vooropgezette strategie bevordert een efficiënte en effectieve kennisinput, het benoemen van sectoroverstijgende thema's, de bewustwording van de noodzaak tot samenwerking en begrip.

(Dammers et al., 1999)

Het kennisaspect kan dus actief worden benut om het beleidsproces te ondersteunen. Bijvoorbeeld door een initiatief om kennishiaten op te vullen met een gezamenlijk experiment of door een deskundige in te huren om bijvoorbeeld een gezamenlijk plan ontwikkelen, een werkgroep oprichten of een vereniging voor agrarisch natuurbeheer of kerkepaden. Dat kan de onderlinge relatie versterken: iets samen ondernemen schept een band.

4.6 Scheiden van mensenwensen in de projectorganisatie

Een beleidsmedewerker van LNV-Noord heeft niet de ervaring dat het oorspronkelijke initiatief voor meer natuur of natuurontwikkeling helemaal van onderop ontstaat, zeer kleinschalige initiatieven daargelaten. Initiatieven komen vaak van overheden. Steeds meer is natuur bij hen een belang dat met andere collectieve belangen wordt verbonden: behoud en ontwikkeling van natuur wordt gecombineerd met bijvoorbeeld het bieden van een ontwikkelingsperspectief voor agrarische bedrijven in Noord-Nederland, het versterken van het landschap, het versterken van de leefbaarheid en plattelandsontwikkeling. Het kost veel tijd en energie om tot een optimale afstemming van deze collectieve belangen te komen, d.w.z. het 'in fase' brengen van de verschillende beleidsprocessen (onderkennen van het probleem, vinden van oplossingen, politiek proces van besluitvorming voor uitvoeren van oplossingen). Dat is een moeizaam proces van manoeuvreren en afstemmen. Dan kan er voor private, individuele belangen weinig ruimte overblijven.

Case Stadskanaal

De uiteindelijke beslissing voor bosaanleg was gebaseerd op het 'algemene belang'. De gemeente heeft de keuzes en diverse private en collectieve belangen afgewogen en besloten dat het ontwikkelde bosplan uitgevoerd zou worden. Ondanks de protesten van de boeren (hun wensen werden dus niet gehonoreerd) is het nieuwe bos op hun gronden gepland. Het plan is echter niet bindend, dus ze zijn niet verplicht om bos aan te planten. Door de plannen zijn hun mogelijkheden om uit te breiden echter wel verkleind, want toekomstige bestemmingsplannen worden mede op het bosplan gebaseerd.

Wat we in het verleden in veel projecten zagen is dat de afweging tussen collectieve belangen en de afweging met private belangen *gescheiden* is en apart wordt geregeld. Hoewel die scheiding steeds minder voorkomt, hebben we bij interactief beleid nog steeds te maken met veel verschillende soorten interacties. Een van de hoofdprincipes van een projectorganisatie is het onderscheiden van mensen (en hun onderlinge relaties) en problemen (de inhoud). Alvorens het probleem aan te pakken, wordt eerst het menselijk aspect daarvan losgemaakt. De projectorganisatie komt tot

stand binnen formele structuren (het regelsysteem) en wordt daarna gekoppeld aan interactie met de bevolking. Op die wijze worden hun wensen serieus genomen. Voor de overheid speelt daarmee vaak bij interactieve planvorming het probleem van *twee rollen*, namelijk inhoudelijk medebetrokkene en procesregisseur. Een manier om hier mee om te gaan is door de rollen over twee organisaties te verdelen en dan met name de proceskant uit te besteden (De Meulemeester, 1999, pp 3-5). Maar een werkelijke integratie met de alledaagse werkelijkheid van burgers hoeft dan niet plaats te vinden. De projectorganisatie wordt gezien als onderdeel van het formele regelsysteem en stelt zich doelen ('targets'), terwijl het proces wordt geëvalueerd in *succes- en faalfactoren*.

Case Bentwoud

Als succesfactoren worden genoemd:

- het eendrachtig en goed gecoördineerde optreden van Rijk en provincie
- de opzet van het bos was multifunctioneel;
- het bos is positief gepositioneerd in de pers wat positief heeft doorgewerkt in de publieke opinie;
- doordat de bestuurders vroeg bij het plan zijn betrokken, hebben zij kunnen meegroeien; het acceptatieproces wordt over een zo lang mogelijke termijn uitgesmeerd.

Als faalfactoren kwamen naar voren:

- bovenregionale belangen waren bij de gemeenten niet duidelijk te maken;
- 'participatie kan in de Randstad maar beperkt blijven omdat er veel meer krachten spelen dan bijvoorbeeld in het noorden'
- commitment van het Rijk bleef uit voor het totale beheer van het SGP.

4.7 Conclusies

Mensenwensen staan in interactieve beleidsvorming vaak niet voorop, maar doelrationeel of functioneel handelen. Niet mensenwensen maar inschattingen over het draagvlak voor initiatieven bepalen hoe burgers worden betrokken bij natuurbeleid. De natuur in de directe leefomgeving leent zich het meest voor directe interactie met burgers. Creativiteit van de initiatiefnemers is daarbij doorslaggevend voor het welslagen van projecten. Deze creativiteit is heel vruchtbaar als natuur verweven wordt met andere functies. De rijksoverheid zal deze verweving en ook het proces vooral faciliteren in plaats van direct aansturen, door subsidieregelingen en voorbeeldprojecten.

Het invoelend vermogen van de overheid in interactief beleid, d.w.z. empathisch sturen, is nog niet hoog. Daardoor kunnen er verwachtingen over de resultaten zijn die onnodig blijven uiteenlopen. Aandacht is nodig voor het verhelderen van elkaars standpunten, het relativeren van het eigen denkkader, het vaststellen van randvoorwaarden (wat staat ter discussie, wat niet). Dit vereist in de eerste plaats een open grondhouding, waarin het betrekken van burgers een permanente inspanningsopgave is. Deze grondhouding is essentieel en begint al met de eerste fase van agendavorming en probleemdefinities.

Er blijft een groot verschil tussen burgerinitiatieven en initiatieven door de overheid. Over de interactieprocessen van burgerinitiatieven is slechts weinig bekend. In die

initiatieven is het regelsysteem duidelijk alleen een hulpmiddel, waarin de overheid op de proef wordt gesteld. Over planvorming door de overheid is veel meer bekend. Hier geldt de opgave om het regelsysteem aan te passen ten gunste van mensenwensen. Daarvoor bestaat in de literatuur een groot aantal suggesties en er zijn veel leerervaringen uit cases beschikbaar. Een samenhangend beeld ontbreekt, maar vrijwel altijd spelen daarin onderhandelingen een rol. Het gaat er om deze integratief in plaats van distributief te maken en in creatieve compromissen om te zetten.

De rijksoverheid treedt thans minder op als trekker van projecten, maar zal toch een belangrijke rol blijven vervullen. Bijvoorbeeld door regelgeving flexibeler te maken; er komt dan meer handelingsruimte voor de andere partijen, ook voor de lagere overheden. En verder door te zorgen voor een goede kennisinfrastructuur. Over de doorwerking van kennis over mensenwensen is nog weinig bekend.

Interactief beleid kenmerkt zich door vele soorten interacties. Private mensenwensen komen in het formele planproces voor als bijvoorbeeld de grondeigenaren daarin participeren. Maar de projectorganisatie wordt ingericht op grond van de inhoud (een probleem) en niet op basis van mensen en hun onderlinge relaties. Projecten kunnen daardoor typische managementopgaven binnen het domein van regelsystemen blijven, die in termen van succes- en faalfactoren worden beschreven.

5 Mensenwensen in de inrichting van beleid

Tot zover is een groot aantal ervaringen met mensenwensen in beleidsinitiatieven op een rij gezet. De vraag is nu: kan de inrichting van het beleid ook beter of anders? Er bestaat nog weinig duidelijkheid over hoe een procesontwerp zodanig ingericht kan worden dat er méér is dan alleen consultatie van burgers. Dus als het gaat om de gezamenlijke ontwikkeling van een door veel partijen, inclusief de bevolking, gedragen ontwerp. Een belangrijke reden is – en dat bleek ook uit de voorgaande hoofdstukken – dat er *geen recept* bestaat dat universeel kan worden toegepast: het voeren van interactief beleid is een leerproces voor heel veel partijen dat sterk afhankelijk is van de omstandigheden (de context). Voor dit hoofdstuk hebben we dan ook gekozen voor een tweesporenbenadering. Eerst vermelden we opvattingen over een aantal algemene kenmerken waaraan moderne vormen van planning en beleid zouden moeten voldoen. Daar voegen we enkele ervaringen uit onze cases aan toe, die uitdrukkelijk niet beschouwd kunnen worden als generalisaties en derhalve niet altijd toepasbaar zullen zijn.

5.1 Opvattingen over planning en ontplooiing

De visies op planning in samenhang met ontplooiing zijn na de tweede wereldoorlog sterk veranderd (Duyvendak, 1999). In de eerste periode werd heel veel verwacht van een sterk sturende overheid. Deze zou zelfs essentieel zijn voor individuele zelf-ontplooiing: menswording gebeurde door instituties. Daarna brak een brede maatschappelijke tendens van *individualisering* door. Over individualisering bestaan veel misverstanden. Deze ontwikkeling betekent dat individuen vrijer zijn geworden in het maken van keuzes over hoe ze hun leven inrichten, en minder afhankelijk van buurt, familie of overheid willen zijn. Dat wil niet zeggen dat sociale verbanden onbelangrijk zijn geworden. Het betekent alleen dat de *verhoudingen anders* zijn komen te liggen. De bestaande instituties dicteren minder en faciliteren meer. We hebben te maken met een toenemende verscheidenheid van mondige en kundige burgers en dat heeft effecten op het proces van maatschappelijke agendering, besluitvorming en uitvoering van beleid. Men keerde zich tegen een sterk interveniërende overheid, mede omdat ze niet bij machte bleek om zeer gewenste voorzieningen nog op maat te leveren. Het alternatief was: participatieve planning. Dat bleek echter een onhaalbaar ideaal, omdat burgers uiteenlopende en vaak zelfs strijdige houdingen en behoeften ten aanzien van natuur hebben en zich niet altijd willen inspannen voor een bovenindividueel belang. Vanaf 1985 groeit dan ook het idee dat de *politiek nodig blijft*, maar dan vooral om in een open toekomst keuzes te maken: er zijn immers meerdere toekomsten denkbaar. De politiek heeft het primaat in welke richting de ontwikkelingen beïnvloed zullen worden. Nu zijn er grote planningsambities, waarbij de overheid toekomstige ontwikkelingen vooral wil *faciliteren*. Er is veel aandacht voor sociale verhoudingen, die als beïnvloedbaar worden verondersteld (Duyvendak, 1999).

5.2 Een faciliterende overheid

Wat kan men zich bij een faciliterende overheid voorstellen? Dat lijkt in ieder geval een *bewust creëren van interactiemomenten* tussen overheid en burgers om het beleid kwalitatief beter te maken (Aarts en Maarleveld, 1999). Anderen noemen dit ook wel communicatie, maar we moeten beseffen dat het grootste verschil met het oude beleid ligt in de positie die communicatie inneemt in het ontwerpproces (Van Meegeren en Leeuwis, 1998). Het oude beleid was gesloten, met een centrale actor, die initiatief neemt en in eigen kring een ontwerp maakt. Daarna volgt de implementatie van beleid. Het procesontwerp heeft communicatie met mensen buiten de beleidsgemeenschap als sluitstuk. Dat roept uit zichzelf al problemen op.

Problemen bij een gesloten beleid

Er zijn drie soorten risico's verbonden aan gesloten planprocessen, die leiden tot acceptatieproblemen:

- Mensen voelen zich overvallen, de kans is groot dat de redenen voor het beleid opnieuw ter discussie worden gesteld (nut- en noodzaakdiscussie).
- Verder: het beleid sluit niet uit bij de realiteit van betrokken doelgroepen, terwijl de beleidsmaatregelen inpasbaar moeten zijn in de dagelijkse praktijk van degenen die er iets mee moeten doen.
- Ten slotte: er wordt geen gebruik gemaakt van de ideeën die leven op de werkvloer van de samenleving (Aarts en Maarleveld, 1999).

De open benadering is als reactie daarop populair geworden. Communicatie, het creëren van interactiemomenten, is dan de basis van een proces. Maar hoe dan verder? Er lijkt *geen overeenstemming* te bestaan over de vraag om wat voor soort proces het bij interactief ontwerpen gaat (Van Meegeren en Leeuwis, 1998). De interactiemomenten tussen overheid en burgers kunnen verschillende vormen aannemen en verschillende doelen dienen. Sommigen benadrukken dat ontwerpen vooral een leerproces is, anderen gaat het om het onderhandelingskarakter. Daarnaast wordt er in de praktijk gewerkt met een fasering die ontleend is aan besluitvormings- en probleemoplossingsmodellen. Dus de invalshoek kan zijn: *leren, onderhandelen of beslissen*. Dit vertrekpunt heeft uiteraard grote invloed op de wijze waarop een interactief ontwerpproces verder gestalte krijgt. En om het nog ingewikkelder te maken: de modellen sluiten elkaar niet uit, maar kunnen ook gezamenlijk ingezet worden.

5.3 Visies op een faciliterend natuurbeleid

Welke invalshoek is nu het meest geschikt voor natuurbeleid? Als we denken aan de vele maatschappelijke functies die natuur vervult, zowel voor de gezondheid, de ethiek, de esthetisch-recreatieve functies, dan is het zonneklaar dat er geen alomvattend, eenduidig procesontwerp voor natuurbeleid kan zijn.

Er is geen centraal gestuurde planningspolitiek meer mogelijk, politiek en maatschappij zijn sterk verstrengeld. We moeten thans denken in verschillende stromingen over het aansturen van een democratische samenleving die een alternatief voor gecentraliseerde planningspolitiek zijn. We kiezen er drie en gaan na wat dit

impliceert voor de aansturing t.b.v. de natuur (zie o.m. Van Woerkum, 1997; Dirven et al., 1998):

1. collectivistisch (wil van het volk)
2. liberaal (beleid is een machtsproces in een krachtenveld; de kiezersgunst is een markt)
3. republikeins (procesgeoriënteerd, op basis van gesprek en meningsvorming)

Ad 1. Men kan mensenwensen als vertrekpunt nemen. Men kan door onderzoek achter de wensen van de bevolking komen, maar het lijkt niet verstandig om in het beleidsproces de wil van het volk als uitgangspunt te nemen. Er zijn voorbeelden van beleid, waarin - om zoveel mogelijk draagvlak te krijgen - de overheid tegemoet tracht te komen aan de vele uiteenlopende wensen van betrokken burgers. Dat leidt tot *slechte compromissen en suboptimale oplossingen*. De collectivistische visie kan wellicht aantrekkelijk zijn, als er een garantie is dat iedere burger ook aan de discussies deelneemt die tot de noodzakelijke prioriteiten leiden. Het zou echter onrealistisch zijn om aan interactieve beleidsvorming de eis te stellen dat altijd een dwarsdoorsnede van de bevolking wordt bereikt. Alle besluitvorming in ons land gebeurt door voorhoedes. Of het één elite is die aan de beleidsvorming deelneemt of dat er een bredere doorsnede van de bevolking bij moet worden betrokken, is wel een dilemma voor de overheid. Het gehele spectrum van mensenwensen als vertrekpunt nemen is voor rijksbeleid echter niet realistisch.

Ad 2. Er zijn anderen die voor de liberale visie kiezen. Teisman (1992) kiest voor de beleidsarena. Dat is beter dan het vertrouwde model waarin de overheid eerst het beleid 'voorbereidt', en vervolgens 'uitvoert'. In die 'beleidsvoorbereiding' is plaats voor de inbreng van burgers, die nadat zij hun zegje hebben gedaan in 'inspraakrondes' geacht worden verder hun mond te houden. In een beleidsarena gaat het volgens hem allemaal anders. Als eerste gaan alle partijen met elkaar stoeien over *prioriteiten in alle mensenwensen* ('nut- en noodzaak'-discussie) en denkbare oplossingen. Op grond van dit debat ontstaan *consortia die de verschillende alternatieven uitwerken*. Daarna wordt een 'markt' georganiseerd, waarin burgers, politici en vele andere partijen zich buigen over de alternatieven. Een voordeel van de beleidsarena is volgens Teisman dat de partijen niet alleen meepraten in een vrijblijvende nut- en noodzaak-discussie, maar ook nadenken over verschillende oplossingen. Door verschillende oplossingen naast elkaar te zien kunnen partijen over hun eigen voorkeuren heenstappen, aldus Teisman. Zo kom je dus tot elkaar. Mede hierom staan niet de 'problemen van vandaag' centraal in de arena, maar de 'oplossingen van de toekomst'.

Voor Teisman staat met de beleidsarena niet de winst aan tijd centraal, maar de winst aan tevredenheid. Er gaat nu nog veel te veel tijd verloren met gesoebat van verschillende overheidsinstanties. Dit verlamt het proces, terwijl in een open beleidsarena alle partijen meteen in de weer kunnen met afwegingen en varianten.

Ad 3. Deze visie is een representant van de *spelbenadering*. Dit is aantrekkelijk voor het natuurbeleid, omdat natuur in principe heel breed gesteund wordt. Een nut en noodzaak-discussie volgens het markt- of arenamodel is lang niet altijd nodig. Echte

participatieve planning is over de hele linie van het natuurbeleid óók een onhaalbaar ideaal. Meer adequaat voor een natuurbeleid dat zich interactiever wil opstellen naar de samenleving toe, lijkt een beleid dat de richting opgaat van *meningsvorming en sociale actie*. In vergelijking met het klassieke beleid is dit beleid minder ruimtelijk georiënteerd: er moet vooral veel aandacht zijn voor de achterliggende immateriële behoeften van natuur en voor sociale interventie. Interventie niet voor sociale ambities (d.w.z. de wil van het volk uitvoeren of het volk opvoeden), maar voor ambities op het terrein van natuur en de Groene Ruimte. Door sociale interventie zijn *werkelijke structuren* te bereiken, in plaats van dat er voor die ambities steeds meer formele regelstructuren in het leven worden geroepen. Dat zal wel gevolgen hebben voor de wijze van inrichting en het beheer van de fysieke natuur, zoals die nu vaak aan het begin van het beleidsproces als doelstelling en referentiekader een sterke stempel drukt op de verdere invulling van dat proces.

5.4 Een nadere invulling

Een beleidsproces voor natuur met sociale (in aanvulling op ruimtelijke en formele) interventie is er niet eenvoudiger op geworden, mede als gevolg van individualiseringsprocessen. We moeten ook ten aanzien van natuur denken in verschillende visies en belangen; in veel maatschappelijke belangen heeft natuur een plaats, maar domineert de natuur daarin niet.

Hieronder volgt een verzameling tips op hoofdlijnen voor de inrichting van natuurbeleid, toegepast op de taken van de rijksoverheid in een interactief beleid dat mensenwensen serieus neemt. We moeten echter blijven bedenken dat beleid een product is van menselijke interactie die grillig en onvoorspelbaar blijft.

- Het natuurbeleid moet *een open proces* blijven: ook in cruciale fasen van besluitvorming is informatie en terugrapportage noodzakelijk (Volker en Kranendonk, 1998). Het open karakter van de planning betekent dat er allerlei simultaan verlopende beleidsprocessen bestaan, op nationaal en lokaal niveau, die met elkaar verbonden moeten worden. Verder zal het natuurbeleid *een groeiproces* moeten zijn, van grof naar fijn, van globaal naar concreet. Gedurende het hele planproces moet er zicht bestaan op het eindresultaat.
- Het rijksbeleid zal *innovatief voor natuur met publieke functies* moeten zijn. Dit houdt in: toekomstgericht, met oog voor ecologische waarden met daarnaast een verbredingsperspectief richting 'groener' maken van functies. Het behoud van natuur kan aan maatschappelijke organisaties worden overgelaten, waarin deze wel door het Rijk gesteund worden met behulp van wetgeving (ruimtelijke ordening, Natuurbeschermingswet).
- *Doelgroepenbeleid* voor natuur blijft gewenst. De achterban voor natuur is een dwarsdoorsnede van de bevolking, maar voor verschillende typen natuur zijn toch verschillen aanwezig in de mate en wijze van betrokkenheid. In het bijzonder geldt dit voor vrouwen, etnische minderheden (allochtonen), lager opgeleiden. Deze zijn ondervertegenwoordigd bij interactieve beleidsvorming. Daarnaast zijn voor het beheer van natuur boeren en andere particuliere grondeigenaren van groot belang. In het begin – maar ook tijdens het interactieve proces – moet

daartoe een analyse worden gemaakt van de betrokken belangen en betrokken belanghebbenden. Aan de hand van deze sociale kaart kan worden bepaald wie in ieder geval in het proces betrokken moet worden. Het blijkt vaak nodig aparte trajecten, bijzondere werkvormen of gerichte uitnodigingen in te zetten om niet-vertegenwoordigde groepen erbij te betrekken (Edelenbos, 1998)

- Het beleid op *lokale of regionale basis* versterken. Want interactief beleid betekent méér dan alleen draagvlak bij belangengroepen vinden voor natuur (d.w.z. eenrichtingsverkeer), want ook dichterbij de werkelijke, alledaagse werkelijkheid van mensen met hun eigen belangen proberen te komen, zodanig dat zij zelf gaan investeren in het beleid (met kennis, menskracht) en de uitvoering op zich nemen. Daarvoor moet het Rijk onderkennen in hoeverre natuur een probleem is bij de een en niet bij de ander (denk aan de boeren). Verder moeten de betrokkenen zich afhankelijk gaan voelen van elkaar. We hebben in het voorgaande gezien dat het een probleem kan zijn om burgers te bereiken, omdat men niet of slecht georganiseerd is. Bovendien is er een grote afstand tussen het Rijk en de burger. Door abstracte beleidsdoelstellingen op lokaal en regionaal niveau uit te werken is het eenvoudiger de burgers te bereiken en te mobiliseren. Local leaders (gate keepers) zijn daarbij nodig, met het vermogen om nieuwe opvattingen te formuleren en te laten doorwerken in hun achterban. *Ontmoetingsplaatsen scheppen* tussen private en publieke actoren, d.w.z. mogelijkheden om met elkaar te communiceren en om gezamenlijke verantwoordelijkheid op te bouwen, is gemakkelijker op lokaal en regionaal niveau. Er bestaan verschillende voorbeelden waarbij dit succesvol heeft plaatsgevonden.
- De samenwerking zal helder en zakelijk moeten zijn. In afzonderlijke contracten de intenties, de realisatie van doelstellingen en het beheer vastleggen. Daarbij *meer denken in functies en taken waaraan min of meer continu gewerkt moet worden door communicatie en onderhandeling*, dan in fasen van beleid. Er is een speciale verantwoordelijkheid weggelegd voor de initiatiefnemer(s). Bij min of meer conflictueuze belangen in de uitgangssituatie kan dat een relatieve buitenstaander zijn, die belang heeft bij een gezamenlijk ontwerp. Samenwerking bij voorkeur flexibel houden, in een projectorganisatie onderbrengen die zich echter niet alleen met verbetering en implementatie van het regelsysteem mag bezighouden. Professioneel management is nodig voor integrale afstemming op andere sectorale netwerken (inhoudelijk, netwerkmanagement: bridge keeping voor synchroon laten lopen van initiatieven), met specifieke personen voor het bewaken en faciliteren van het proces
- Bij planvorming worden uitgangspunten, ontwikkelingsvisie, uitvoeringsplanning, beheerplan op papier gezet. Ondersteund door *geïntegreerde kennis, wetenschappelijke en lekenkennis van directbetrokkenen* (de ervaringsdeskundigen), een helpdesk en ondersteuning door expertisecentra voor de relatie met de andere overheden en maatschappelijke partners.

5.5 Conclusies

Voor de inrichting van nieuw, interactief natuurbeleid is communicatie met actoren buiten de beleidsgemeenschap met zijn regelsysteem geen sluitstuk meer maar eerder

de basis. De rijksoverheid maakt zich daarin met behulp van een faciliterend beleid sterk voor een duurzame toekomst van de natuur. Deze toekomstgerichtheid betekent dat de maatschappij maakbaar wordt geacht, maar dit heeft als consequentie dat er in vergelijking met het huidige beleid veel meer aandacht nodig zal zijn voor het afwegen van verschillende collectieve en private belangen en voor sociale interventie.

Het bovenstaande is voornamelijk een visie en nog geen strategie. Een eenduidige strategie, een basisrecept, is er niet: we moeten eerder denken in verschillende stromingen voor het benutten van mensenwensen. Voor interactief natuurbeleid kunnen elementen van de speltheorie worden overgenomen, waarin informatie en leerprocessen een grote rol spelen. Gesprek en meningsvorming worden belangrijk, met een voorhoedefunctie en primaire verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid als het gaat om natuur met onvervangbare en onomkeerbare ecologische waarden en natuur met een publieke functie.

Tips voor de inrichting van dergelijk beleid zijn: een verschuiving of verruiming van een relatief gesloten ruimtelijk beleidsconcept (EHS) naar een open en dynamisch sociaal proces van beleidsvorming. Waarin men beschikt over een concept dat op de toekomst van natuur met publieke functies is gericht, inclusief het 'groener' maken van functies. En met oog voor een sterkere regionale en lokale basis, doelgroepen en kennisinfrastructuur voor de uitwerking van het interactieve beleid.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Meer aandacht voor sociale interventie

Er is, zo lijkt het, geen standaardformule voor succes. Natuurbehoud en natuurontwikkeling in de maatschappij is een zo breed onderwerp dat de invulling altijd sterk contextafhankelijk is: welke natuur kiezen we (preferenties), wel/weinig conflictueus, afhankelijkheid van elkaar, de communicatiemogelijkheden etc. Problemen met natuur zijn er op *meerdere schaalniveaus* en deze zullen op de diverse bestuurlijke niveaus ontrafeld moeten worden voor het vinden van hanteerbare, gedragen oplossingen. Mens-inclusief natuurbeleid is voortdurend leren, onderhandelen en beslissen, waarin gekeken wordt wat de volgende stap zal moeten zijn gegeven de omstandigheden. Als er een rode draad in voorgaande ervaringen is te ontdekken, dan is dat de *onderbelichting van de culturele en sociale context* in het gangbare natuurbeleid. Het huidige beleid concentreert zich op de fysieke en ruimtelijke context van de natuur. Wat betreft de culturele context weten we uit onderzoek (Visser en Reneman, 1998) dat de vraag naar natuur vooral wordt verwoord in termen van beleving en intrinsieke kenmerken. Minder in termen van de fysieke verschijningsvorm van de natuur, zoals dit in het natuurbeleid van de EHS centraal wordt gesteld. Niet alleen spontane natuur kan aan de verscheidenheid van mensenwensen tegemoet komen, maar allerlei vormen van stedelijk groen en agrarische landschappen lenen zich voor de 'verbeelding' van die wensen. Wat betreft de sociale context blijkt uit alle cases dat er mensen opstaan die met veel energie en enthousiasme investeren in netwerken en gebruik maken van allerlei regelingen. Vaak zijn het de overheden, soms ook een particulier die komt met de ideeën. Het gaat erom dat voor dergelijke initiatieven een mix van instrumenten beschikbaar is, die mensen ook weten te vinden en toe te passen. We moeten daarvoor in de eerste plaats meer oog krijgen voor de werkelijke structuren die er zijn en zorgen dat de regelsystemen van de rijksoverheid met het oog daarop worden aangepast en er effectief aan worden gekoppeld. Nu al is de praktijk dat als je écht iets wilt, er overal 'geld' is te halen, bijvoorbeeld op het gebied van bosaanleg. We kunnen deze praktijk al faciliteren door het proces van *beleidsvorming en beleidsuitvoering* beter uiteen te leggen en ze transparanter voor burgers te maken, om ze beide 'mens-inclusiever' te maken. En tenslotte komt het er vooral op aan om de bestaande 'windows of opportunity' optimaal te benutten, zoals een goede timing. Duidelijk is dat succesvolle initiatieven niet afhangen van één partij en dat de overheid daarin niet de centrale regisseur is. Coproductie is momenteel het trefwoord in het land van beleid en bestuur. Maar verder is er geen vaste receptuur. In concrete projecten zien we dat (eind)plannen plaats maken voor duurzame interacties gebaseerd op vertrouwen in relaties. Vooral projecten die meer bottom up en op lager schaalniveau ontstaan, dus directer uit concrete mensenwensen voortvloeien, blijven in de praktijk vooraf weinig gestructureerde processen, met succesfactoren die pas achteraf zijn te benoemen.

Case Kerkepaden Zieuwent

In een aansprekend project in Zieuwent ging het om interventie in werkelijke, alledaagse sociale structuren. De initiatiefnemers vonden de volgende succesfactoren:

- Gemeenschapszin
- Motivatie van vrijwilligers, inclusief een gedreven bestuur, steunend op sleutelfiguren
- Plannen die voldoende zijn uitgewerkt, die aansluiten op vigerend beleid en nieuwe elementen bevatten
- Voldoende financiering
- Oplossingsgerichte, ondersteunende overheid, waarbij door toepassing van regels als middel om doelen te bereiken en niet als doel op zichzelf veel kan worden bereikt
- Intensief contact met financiers/opdrachtgevers
- Veelvuldig naar buiten treden
- Onvoorziene kansen oppakken
- Correcte omgang met vertrouwelijke informatie
- Geluk (passend in de tijd waarin we leven)

(Bron: Stortelder en Molleman, 1998)

6.2 Structurering van de aanbevelingen

Er zijn veel leermomenten in voorgaande hoofdstukken geïnventariseerd. Een probleem is de grote diversiteit die is aangetroffen. Om tot aanbevelingen voor een interactiever, voor mensenwensen gevoeliger rijksbeleid voor natuur te komen, kunnen we aansluiten bij de bekende fasen van een beleidsmodel. De beperkingen daarvan zijn al eerder vermeld en ook een alternatief daarvoor, namelijk meer denken in taken, is nog sterk verbonden met fasen in een lineair, cyclisch beleidsproces (Van Meegeren en Leeuwis, 1998).

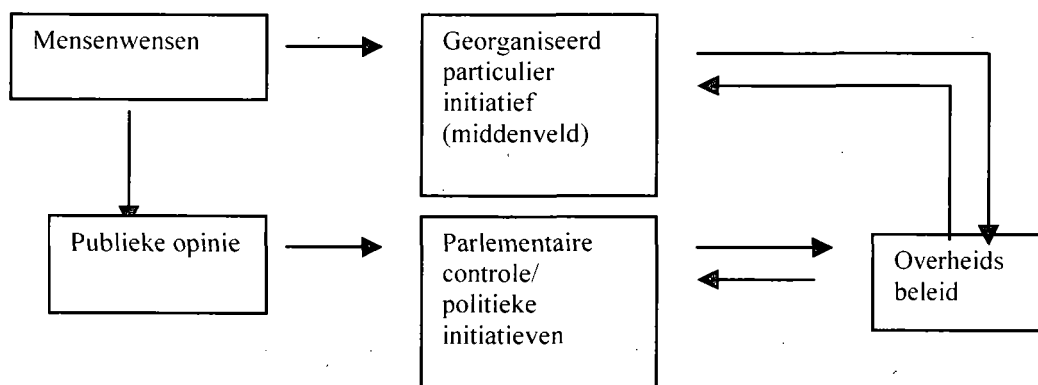
We kiezen voor de aanbevelingen voor een afwijkende invalshoek. Niet het besluitvormingsproces, maar een speltheoretisch en onderhandelingsperspectief waarin beleid meer kenmerken van een sociaal proces krijgt voor het omgaan met mensenwensen. Dit betekent een algemener model waarin we de mensenwensen verbinden met *actoren* die de individuele mensenwensen articuleren, behartigen, vertalen (organisaties van burgers; de politiek; de overheid) binnen een *context* van communicatie, onderhandeling en besluitvorming (de omstandigheden, in dit geval de sociaal-maatschappelijke omgeving van burgers). Een uitgangspunt overigens dat aansluit bij de huidige *representatieve democratie*, in plaats van de volkswil in een directe democratie. Nu is de *partijendemocratie* nog de spil van de samenleving, maar dit kan veranderen met een andere rol van burgers met hun natuurwensen.

Soorten democratie

Burgers kunnen bijvoorbeeld een meer directe rol spelen, dus minder via politieke partijen. Daarbij kan de betekenis van personen belangrijker worden (*personendemocratie*), de betekenis van inspraak door referenda (*directe democratie*) of de betekenis van de organisaties van het middenveld (*poldermodel*). Of krijgen we misschien een samenwerking op basis van afspraken tussen fluctuerende groepen, vast te leggen in beleidsprogramma's? (*programmadedemocratie*)

In ons huidige bestel worden publieke en collectieve belangen op een bepaalde wijze behartigd. Het komt er op neer dat de partners van de rijkoverheid in het voorbereiden en ontwikkelen van natuurbeleid gewoonlijk niet de burgers zelf zijn, maar vertegenwoordigers van hen. Burgers hebben wel grote indirecte invloed. Zo zijn er activistische burgers, goed georganiseerd die als groep (vertegenwoordigd in maatschappelijke organisaties) een inbreng hebben in het beleidsvormingsproces. Beleid zelf wordt gevormd op grond van agendavorming, afwegingen en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau. De overheid in brede zin (het openbaar bestuur) vertaalt dit in concrete maatregelen en initiatieven. Beïnvloed door de publieke opinie (de mening van het volk) wordt dit beleid gelegitimeerd, geïnitieerd en gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging.

Dit is in onderstaande figuur weergegeven.



Het gaat hier om een vergaande vereenvoudiging van de werkelijkheid. Aan dit model willen we echter vasthouden. De praktijk is heel wat ingewikkelder en is meer te vergelijken met een arena voor onderhandeling en dialoog dan met een harmonisch gemeenschapsleven onder leiding van Vadertje Staat. Zo bestaan 'de' mensenwensen niet (er zijn vele wensen), is het middenveld een rijk scala van grote en kleine organisaties die veel met natuur en burgers van doen hebben of organisaties die daarin niet zijn geïnteresseerd en veel 'hindermacht' kunnen oproepen, zijn er veel bestuurslagen en de beleidsstijl van de overheid omvat tegenwoordig een keur van instrumenten: generieke en gebiedsgerichte wet- en regelgeving (kenmerk van een sturende overheid), partnership en netwerkmanagement (kenmerk van een onderhandelende overheid) en outputgericht maatwerk met financiële instrumenten (kenmerk van een calculerende overheid). Bovendien zijn de interacties uitgebreider dan het model suggereert: bijvoorbeeld het middenveld onderhoudt een uitgebreid netwerk met het bedrijfsleven en met de politiek en omgekeerd.

Aan het model zelf willen we dan ook niet tornen, maar wel de verhoudingen aanpassen: *meer respect voor mensenwensen in het huidige natuurbeleid vraagt niet om revolutionaire verandering, maar om aanpassing van doelstellingen en om verrijking met sociale instrumenten (zoals meer interactiemomenten creëren tussen overheid en burgers), om de ruimte voor burgers om te leren, om te onderhandelen en om mee te beslissen te vergroten voor een creatief beleidsproces en om de legitimiteit van overheidsinitiatieven te bevorderen.*

6.3 Aanbevelingen per blok

Blok 1 Mensenwensen

Afgaande op opinieonderzoek is natuur (en milieu) volgens de burgers nog steeds één van de belangrijkste problemen in de maatschappij. De natuur omvat voor burgers een aantal belangrijke behoeften in de kwaliteit van het bestaan: rust, stilte, ruimte, duisternis, ontspanning, nieuwe kennis en ervaringen etc. De fysieke natuur die dergelijke behoeften moet 'accommoderen', staat in hun individuele bestaan echter niet meer centraal. *Gezien deze discrepantie is er een belangrijke rol weggelegd voor initiatieven vanuit de overheid om in de behoefte aan natuurervaringen te voorzien en om de burgers bij het proces van maatschappelijke agendering, vormgeving en besluitvorming van die fysieke natuur te betrekken.* Overheidsinitiatieven zullen legitiem en zinvol moeten zijn en daarom moeten aansluiten bij de beleving en probleemperceptie van burgers van natuur, de betrokkenheid, hun capaciteiten en hun feitelijke inzet. Wat wordt door burgers geaccepteerd: ernst van het probleem, interventie door overheid, concrete maatregelen (effectief, realistisch en inpasbaar, rechtvaardig). Om de betrokkenheid van de burger te bevorderen dient te worden aangesloten bij de handelingsmotieven van de burgers en aansprekende thema's, bijvoorbeeld leefbaarheid. Het zijn dergelijke culturele en sociale dimensies van mensenwensen, die – naast de verscheidenheid van natuur - meer aandacht behoeven in de vormgeving van het beleidsproces.

In mensenwensen is er veel steun voor een duurzaam behoud van *ecologische waarden*. Dit zal een zekere afscherming van de dynamiek in andere functies impliceren, en daarmee voor sommige natuur leiden tot een bepaalde afstand tot de directe omgeving waarin mensen leven. Maar ook de betekenis van de natuur in de stad, in recreatiegebieden, in de landbouw komt veel in de mensenwensen voor. Er ligt hier dan ook een hint om de natuur te halen uit beleidsconcepten waarin de natuur (in zijn fysieke verschijningsvorm) geïsoleerd wordt in reservaten en beschermde gebieden. De overheid kan verbreding van natuurdoelen nog sterker zoeken in het *'groener' maken van functies*. De natuur kan via deze weg toch meer in de dagelijkse leefomgeving van mensen worden opgenomen.

Naast wensen is *kennis en uitwisseling daarvan in een dialoog* belangrijk voor het overstijgen van eigen opvattingen en percepties. Overheid en burgers weten weinig over elkaars functioneren. De afstand tussen de rijksoverheid en de burgers is door de decentralisatie vergroot. De overheid heeft belang bij de ervaringskennis van de bewoners van het landelijk gebied om tot herkenbare vernieuwende doelstellingen en oplossingen te komen. Binnen de overheid bestaat weer kennis over bijvoorbeeld functiecombinaties. Deze kennis moet aangevuld worden met meer kennis over mensenwensen. Niet alleen door meer opinieonderzoek (enquêtes), maar ook door ervaringskennis te verzamelen. Men is al bezig met de voorbereiding van kennis- en innovatienetwerken, voor het bijeenbrengen en benutten van wetenschappelijke kennis, ervaringskennis en kennis van regelingen.

Blok 2 Particulier initiatief

Uit de cases blijkt dat er altijd mensen met veel energie en enthousiasme opstaan. De overheid dient te investeren in het aangaan van relaties met deze personen en in bondgenootschappen. Deze personen kunnen een belangrijke schakel vormen naar de rest van de bevolking en zo tevens een signaalfunctie vervullen. In de regio aanwezige dagelijkse netwerken zijn van groot belang. Het zijn vaak dezelfde personen (ondernemers en burgers) die daarin actief zijn. Deze *voorhoede speelt een cruciale en centrale rol* binnen de uitvoeringsthema's, omdat zij de ingang vormen voor het aan elkaar knopen van formele regelsystemen en alledaagse sociale structuren. Rond projecten moet een netwerk worden georganiseerd dat bestaat uit het selectief aan elkaar verbinden van plaatselijke netwerken die vroeger naast elkaar functioneerden. Daarvoor heb je de juiste personen nodig. Personen met kennis en ervaring, met visie, met contacten, met gezag en aanzien. Voor het bereiken van de doelstellingen van de rijksoverheid is het van belang contacten te onderhouden met de belangrijkste personen binnen de netwerken. Wie kan een nieuwe sterke rol spelen, waar ligt het opinieleiderschap? Het ontdekken van dergelijke voorhoedes en rollen in een streek is een uitdaging voor de regionale directies van LNV.

Natuurbeleid vraagt veel creatief denken van burgers en deze burgers lijken zich vaak beter thuis te voelen in de *'civil society' (het middenveld)* dan in de meer anonieme en verbureaucratiseerde organisaties van de (semi)overheid. Het verkennen van de mogelijkheden van het middenveld en het bedrijfsleven lijkt een grote uitdaging. De burger zelf wil minimaal coproduceren/samenwerken, maar hij kan wel meer worden ingeschakeld bij de organisatie van bijvoorbeeld gebiedsgericht beleid. Het blijkt dat burgers zich vooral daardoor laten mobiliseren (werkgroepen, klankbordgroep). Het middenveld en particulier initiatief, zo blijkt uit de cases, kan meer bij het natuurbeleid betrokken worden door het *verbreden van de doelstelling met leefbaarheidsaspecten en functieovererving*. Daarvoor kan behoefte zijn aan aanvullende institutionele structuren (stelsel van regionale centra, in aansluiting op bijvoorbeeld reeds aanwezige nme-netwerken). Geef ze de ruimte om eigen projecten te starten, maar stel daarbij tevens als voorwaarde dat ze doorwerken naar hun eigen achterban. Betrek kennisleveranciers voor meer inzicht in vernieuwingen bij plaatselijke organisaties en het begeleiden van de stap naar vernieuwingen. Ook kan men de provincie steunen bij netwerkonderhoud om de landelijke doelstellingen na te streven.

Blok 3 Overheid

Deze aanbevelingen hebben betrekking op het functioneren van de overheid zelf. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Helder concept van beleidvoeren.
Bij projecten op het gebied van bosaanleg blijkt de rijksoverheid niet te werken met een *helder beleidsconcept*. Het beleid heeft nog te veel de kenmerken van een weinig transparant en ongestructureerd proces, met name heeft de rijksoverheid geen adequate uitvoeringsstrategie. Er zijn wel (ruimtelijke) *natuurdoelen* geformuleerd en er is meer en meer sprake van openheid, maar dat zijn vaak aanzetten waarna de rijksoverheid zich terugtrekt tot het niveau van subsidies en stimuleringsmaatregelen. Het is van essentieel belang dat de rijksoverheid *ook*

betrokkenheid bij natuur als doelstelling accepteert. Dit impliceert een belang van natuur volgens de criteria die mensen hanteren. Dit belang omzetten in beleid is lastig maar niet onmogelijk, indien natuurbeleid als een interactief proces met de bevolking wordt uitgewerkt. Betrokkenheid als doelstelling dwingt de overheid om de interactie met mensen buiten de beleidsgemeenschap en het bijbehorende regelsysteem centraler te stellen. Daartoe is het gewenst om de relatie met *werkelijke structuren* in de uitwerking van het beleidsconcept op te nemen. Daarmee komen de mensenwensen en het inpassen daarvan in het natuurbeleid binnen het bereik van de rijksoverheid.

- **Beleid decentraliseren**

Voor het oppakken van de doelstellingen meer een beroep doen op provincies en gemeenten. Zij kunnen beter de juiste condities voor een project scheppen, omdat zij dicht bij de burger en de markt staan; partijen die men nodig heeft bij de uitvoering van projecten. Het is van belang dat in de streek zelf ontdekt wordt welke personen het vertrouwen krijgen voor oplossingen die behoren bij *de maat van het gebied*, in plaats van in Den Haag. Toch is uitvoering niet de hoofdzaak. Het gaat erom dat men voor de beleidsvorming aansluit bij de *agendering van het dagelijks leven* op plaatselijk niveau, teneinde burgers te kunnen mobiliseren. In dat geval is er ook behoefte aan eigen lokale beleidsruimte, zo blijkt uit de cases.

Door het geven van lokale beleidsruimte binnen het bestaande beleid, d.w.z. meer ruimte geven aan de daar aanwezige gemeenschapszin en de initiatieven die daarbinnen aanwezig zijn, dragen burgers bij aan de probleemdefinitie en het formuleren van oplossingsrichtingen. De kennis van de streekbewoners is voor de overheden van belang om gezamenlijk te komen tot haalbare en gedragen doelstellingen en tot vernieuwende ideeën. Uit cases blijkt dat een nauwe band tussen overheden en burgers leidt tot nieuwe inzichten op gebieds- en op bedrijfsniveau. Ontmoetingen leiden tot *zelfonderzoek*, waardoor bestaande ideeën worden verruimd en aangepast (*reframing*). Er vinden leereffecten plaats bij burgers en bij overheden.

Veel initiatieven komen oorspronkelijk van overheden en een voorhoede uit de samenleving. Dit zal vaak zo blijven voor innovatieve, op de toekomst gerichte natuurdoelen. Maar daarna gaat het er om dat *burgers het initiatief overnemen*. De overheid kan de interactie met en tussen burgers stimuleren door deze te benoemen, door regelingen te treffen en door voorbeeldprojecten op te starten. De overheid moet zorgen dat mensen de weg weten te vinden naar haar eigen regelsysteem. De rijksoverheid heeft de bijzondere verantwoordelijkheid om condities voor een burgervriendelijk regelsysteem te scheppen. Als burgers ideeën hebben, dan komen ze vanzelf. Bij uitwerking van beleid en projecten op lokaal niveau zijn er direct betrokkenen. Er ontstaat vanzelf mobilisatie bij open planprocessen. Waar gemeenten er in slagen de bevolking te mobiliseren op lokaal niveau zijn de resultaten beter.

- **Mediators**

Verder is externe inbreng voor ondersteuning van een faciliterend beleid (coördinator, trekker, facilitator) van belang. Procesmanagers hebben *nieuwe*

vaardigheden in huis die nu nog vaak ontbreken. Ze kunnen overgaan tot het opzetten van een projectorganisatie, waarvoor sleutelbegrippen gelden als integraliteit met een menselijk gezicht, uitvoeringsgerichtheid en flexibiliteit.

- Opschaling en functieverweving

Bij beperkte lokale initiatieven en grote tegenstellingen op plaatselijk niveau kan men overgaan tot opschaling, d.w.z. aansluiting zoeken bij bovenlokale belangen of tot functieverweving in een gebiedsgerichte benadering. De oplossing ligt vaak in *functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik*. Een multifunctionele benadering leidt tot creativiteit. Door een groter schaalniveau erbij te betrekken is het gemakkelijker om multifunctionaliteit te bereiken. De meeste functies (landschap, natuur, landbouw en recreatie) komen het best tot zijn recht in een grootschalig geheel. Ook is het binnen grootschaligheid eenvoudiger om functies te combineren. Verweving, maar ook scheiding door zonering is binnen een groter geheel gemakkelijker te realiseren. Door een multifunctionele benadering, waarbinnen verschillende personen en partijen bijeen worden gebracht, wordt er verschillende kennis en verschillende middelen bijeen gebracht. Dit is van belang voor onze netwerksamenleving.

- Behoeftte aan faciliterend beleid

Planning is facilitering geworden; de periode van vorming van burgers of maatschappijverandering door centrale instituties en centralistisch beleid is voorbij. Het gaat om facilitering van maatschappelijke processen, d.w.z. beleid dat zich niet 'ingraaft' in eigen regelsystemen, maar zich instelt op de *werkelijke verhoudingen* in de samenleving. Dat zal het referentiekader voor natuurbeleid moeten worden. Daarbinnen past een articulatie van het belang van de overheid: d.w.z. hoeder van bepaalde natuur met collectieve en publieke functies. Die verantwoordelijkheid mag niet verdampen of onzichtbaar worden. De rijksoverheid is afhankelijk van consumenten, de markt, het middenveld voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van natuurontwikkeling en bosaanleg. De markt laat zich niet zo makkelijk organiseren. Helderheid is vereist over de rol en taak van het Rijk. Niet meer voorschrijven wat het goede leven inhoudt, maar wel *heldere, strakkere grenzen* trekken die passen bij gedrag voor een collectief of publiek goed. En tijdig anticiperen op ontwikkelingen die een leefbaarheidstekort inzake natuur oproepen (verstedelijking; verdere schaalvergroting en technologisering in de landbouw etc.).

- Empathie

Het vermogen om cognitieve en affectieve processen van anderen te begrijpen en te stimuleren is voorwaarde voor succesvolle participatie in de samenleving. De overheid moet meer *een lerende organisatie* worden. Een beleid dat gevoeld wordt als een inbreuk op de eigen beleavingswereld van burgers roept grote weerstanden op. Neemt de overheid voldoende over wat de burger beweegt? Wat willen de burgers? Omgekeerd moeten burgers leren dat beleid bijdraagt aan de zingeving van hun bestaan. De overheid is afhankelijk van die burgers bij de implementatie van beleid, de overheid is op zijn beurt nodig om collectief gevoelde problemen tot een oplossing te brengen. Empathie legt een basis voor gedeelde verantwoordelijkheid en een duurzamer beheer van bos en natuur.

Blok 4 Politiek

Het is een te grote simplificatie om te denken dat rijksbeleid lineair aangestuurd wordt door de politiek en dat dit rijksbeleid vervolgens doorwerkt in politieke en bestuurlijke besluitvorming op lagere niveaus. Veel belangrijker is dat op allerlei politieke, bestuurlijke en sociale niveaus agenda- en besluitvorming plaatsvindt en dat deze meer en meer convergeren. Er is sprake van interactiviteit tussen veel partijen, waarbinnen de legitimiteit van de politiek bij de burgers momenteel vermindert. Dit is een verkeerde ontwikkeling.

Uit de cases blijkt, dat de inzet van burgers wordt bevorderd als de lokale politiek, de verantwoordelijke wethouders, een stimulerende rol spelen. Een enthousiaste politieke betrokkenheid (wethouder, gedeputeerde) is van cruciaal belang voor het succes van dergelijke projecten. Ook moet er vanuit de politiek aandacht bestaan voor de financiering van de uitvoering. Ook de ambtenaren kunnen een belangrijke rol spelen. In de cases blijkt dat de ambtenaren toegankelijk moeten zijn voor de burgers.

Blok 5 Publieke opinie

Er is in het kader van de Natuurverkenningen en Operatie Boomhut veel bekend geworden over hoe de bevolking denkt over de betekenis van de natuur. Welke rol *de massamedia* spelen in de diffusie van mensenwensen via de publieke opinie is nauwelijks bekend, terwijl deze zeer belangrijk zijn als 'mediator' in het politieke besluitvormingsproces en in het denken en handelen van burgers zelf en bij de maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven ('the medium is the message').

6.4 Aanbevelingen voor onderzoek

- Er is nog geen onderzoek verricht naar de mate van voorkomen van de *verschillende interactietypen* in het natuurbeleid en wat hun implicaties zijn voor het beleidsproces, in termen van mogelijkheden, dilemma's en randvoorwaarden.
- Er zijn verdiepende pilot studies nodig om de nu nog relatief ongestructureerde processen te verbeteren die mensenwensen als uitgangspunt hebben. Het gaat hier vooral om de *spontane initiatieven* die uit de samenleving zelf naar boven komen.
- Er is weinig evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de immateriële baten van interacties met burgers, is er meer begrip voor elkaar en meer corrigerend gedrag? Het huidige evaluatieonderzoek is slechts gericht op het realiseren van doelen, levert te weinig inzicht in de opbrengsten en kosten van beleid voor burgers, overheid en samenleving. Met behulp van het concept *maatschappelijke meerwaarde* (De Heer et al., 1998) kunnen waardevolle neveneffecten in kaart worden gebracht.
- Er is weinig bekend over de achtergrond van de *betrokkenheid* van burgers, over de wisselende verhoudingen van collectieve, groeps- en individuele belangen die de basis voor de inzet van burgers vormen.
- Ook over de doorwerking van *kennis over mensenwensen* in het beleidsproces is weinig bekend.
- Er is nog heel weinig bekend over *de feitelijke en gepercipieerde rol van de politiek* en het faciliteren van die rol door de overheid.

Geraadpleegde literatuur

Aarts, N. en M. Maarleveld. 1999. Interactieve beleidsvorming. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red). Basisboek Communicatie en Verandering. Amsterdam: Boom, pp. 59-78

Aarts, N en H. te Molder. 1998. Natuur is goed voor iedereen. Een discourse-analytische studie naar een publiek debat. Tijdschrift voor wetenschap, technologie & samenleving 6: 106-115

Borgesius, J.J. 1992. Beheer van stadsbossen tussen publiek en bestuurder. In: Groen 4, pp 19-23

Borgesius, J.J. 1987. Culturele problemen bij bosaanleg in de Randstad. in: Landbouwkundig Tijdschrift 99 (12), pp 18-20

Coenen, F.H.J.M., P.S. Hofman and D. Huitema. 1998. Green participation? Public participation and its effects on the quality of environmental decision making. Paper 24th Congress of Administrative sciences, 7-11 September 1999. Paris

Corten, I., P. Laban en L. van Veldhuizen. 1997. Ervaringen met lokale participatie. Een verkennend onderzoek op het werkveld bos en bosbeheer. Wageningen

Corten, I.M. Ervaringen met lokale participatie. Bosbemoeienissen. in: Nederlands bosbouw tijdschrift, 1997, pp 262-269

Dammers, E. et al. 1999. Innoveren en leren. Kennismanagement en plattelands-vernieuwing. NRLO

Dirven, J.M.C. et al. red. 1998. Stuur of overstuur. Over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving. Den Haag: Elsevier

Doremale, M. van. 1998. Gemeenten kiezen voor bos; kansen voor uitbreiding op lokaal niveau: waar liggen ze en hoe ze te benutten. Wageningen: IKC-N

Duyvendak, J.W. 1999. De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving. Den Haag: Sdu Uitgevers

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.). 1998. Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie. Amsterdam

Ester, P., J. Geurts en M. Vermeulen. 1997. De makers van de toekomst. Over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleidsonderzoek. Tilburg: Tilburg University Press

ETC/LCO. 1999. Plattelandsvernieuwing in Nederland; inventarisatie van methoden. Amersfoort.

Goris, J.M.M.J. en A.A.M. Meuleman. 1996. De Groene-Hart-gesprekken: een interactief beleidsproces. Toegenomen steun voor open en groene 'tuin van de Randstad'. in: ROM magazine nr 4. april 1996, pp 16-18

Hall, A. van. Interactief beleid en open planprocessen. 1998. Het waterschap 98/20, pp 890-893

Heer, B. de, H. Hufen, E. Koolhaas en P. Rekkers. 1998. Eindadvies Kwalitatieve Evaluatie Bosuitbreiding. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies

Hoef, G.W. van de. 1999. Procesmanagement en interactieve beeldsvorming. Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 5: 16-24

Kersten, P., R. Kranendonk, F. Langers en I.E. Salverda. Signalering mensenwensen (in voorbereiding)

Kranendonk, R. en E. Verbij. 1999. Natuurwensen van allerlei mensen. Groen 55 (12): 42-47

Kuindersma, W. en T.A. Selnes. 1999. Natuur in de zelfregulerende samenleving: een verkenning van mogelijkheden. Wageningen (Reeks Operatie Boomhut nr. 4)

Luttik, J., F.R. Veeneklaas, A.E. Buijs en J.A. Klijn. 1999. Natuur als consumptiegoed. Natuur als bron van fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust, vrijheid en andere immateriële behoeften. Wageningen: Alterra (rapport 673)

Meegeren, P. van en C. Leeuwis. 1998. Naar een methodiek voor interactief ontwerpen. Sociale Interventie 7: 82-90

Meulemeester, W. de. 1999. Overheidsdoelstellingen en interactieve planvorming. in : Landinrichting januari 1999, pp 3- 5

Natuurbeheer naar een nieuwe aanpak. 1998. Den Haag: LNV

Pleijte, M. en R.P. Kranendonk. Vernieuwing platelandsbeleid. Sturen als evenwichtskunst! Essay voor het ministerie van LNV (in voorbereiding)

Pretty, J.N. 1995. Regenerating agriculture. Policies and practice for sustainability and self-reliance. London

Procesmetselaars. 1999. Thema-nummer Stedebouw & Ruimtelijke Ordening nr. 5

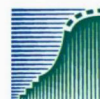
Prust, M.L.A. 1999. Making participation popular. A research on popular participation in forest management in the Netherlands and Indonesia. Enschede

- Reneman, D.D., M. Visser, M. Edelmann en B. Mors. 1999. Mensenwensen. De wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving. Rapport 6 Operatie Boomhut. Den Haag: LNV
- Reede, A. en P. Leroy. 1999. Strategie en sociaal leren bij lokale milieu- en natuurgroepen. Milieu 1: 24-34
- Stortelder, A. en G. Molleman. 1998. Binnendoor & Buitenom. Kerkepaden Zieuwent. Zieuwent: Stichting Kerkepaden
- Teisman, G.R. 1992. Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. 's-Gravenhage
- Terwan, P. 1999. Nieuwe regelingen Programma Beheer. Vitaal Platteland 3(8): 13
- Top, I.M. van den en W. Timmermans. 1999. Ecologie Inclusieve Planning. De relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven voor natuurontwikkeling. Wageningen (Reeks Operatie Boomhut nr. 2)
- Velde, J. te. 1995. Meedoen met het groen. Samenwerking tussen overheid en burger bij het beheer van de openbare ruimte. Haarlem
- Velde, L. van der, L. Adolfse en C. van Woerkum. 1998. Bosaanleg op Landbouwgronden. Overheden en particulieren: samen met of tegen elkaar? in: Landinrichting, maart 1998, pp 18-21
- Visser, M. en D.J. Reneman. 1998. Mensenwensen. Natuur volgens burgers en behoeften aan natuur. Hilversum: Intomart
- Volker, C.M., A.E. Buijs en M. Pleijte. 1998. Vrijwilligerswerk voor natuur en landschap. Wageningen: Staring Centrum (rapport 7564)
- Volker, C.M. en R. Kranendonk. 1998. Natuurbeleid als testcase voor bestuurlijke vernieuwing. Openbaar Bestuur 9: 21-25
- Volker, K. 1999a. Mensenwensen voor interactief beleid (interne notitie)
- Volker, K. 1999b. Boeren in betwist landschap. Wageningen (dissertatie)
- Woerkum, C. van. 1997. Communicatie en interactieve beleidsvorming. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum
- Woerkum, C. van. 1999. Thinking globally and locally. Kennisontwikkeling voor platteland vernieuwing. NRLO
- Zuidweg, M., P. van den Broek en B. Ros. 1998. De faculteit der Beleidswetenschappen in onderzoek. KUNieuws 120698



ALTERRA

landbouw, natuurbeheer
en visserij



Operatie Boomhut

Natuur is overal. Natuurbeheer is niet alleen een taak van de overheid en natuur is er niet alleen om te beschermen maar ook om van te genieten. Steeds duidelijker wordt dat er een grote diversiteit aan natuurwensen in de samenleving leeft. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft daarom de handschoen opgenomen met het project 'Natuur als leefomgeving: Operatie Boomhut'. Dit project heeft twee doelen:

- De maatschappelijke vraag naar natuur te verkennen en te bevorderen dat de wensen duidelijk kenbaar kunnen worden gemaakt en
- Rekening houdend met deze maatschappelijke vraag te zoeken naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Bij de uitvoering van het project wordt veel informatie verzameld, bijvoorbeeld bij discussie-bijeenkomsten en wetenschappelijk onderzoek. Deze informatie wordt in beknopte rapporten vastgelegd.

Mensenwensen en de inrichting van natuurbeleid

Het gangbare beleid van de rijksoverheid voor behoud en ontwikkeling van fysieke natuur, bos en landschap berust nog sterk op toepassing van het zgn. deskundigheidsmodel. Daarin staat de natuur als invalshoek centraal. Er is behoefte aan een beleid dat een redenering vanuit natuurwaarden verbindt met een redenering vanuit mensenwensen ten aanzien van natuur. Het is echter niet duidelijk wat daarvan de consequenties zijn. Doel van deze studie is een inventarisatie van mogelijkheden en voorwaarden voor een beleid dat een grotere plaats inruimt voor mensenwensen. De studie is opgezet als een inventarisatie van leerervaringen met interactief beleid. Er is speciale aandacht voor cases op het gebied van bosaanleg, maar ook voor plattelandontwikkeling. Ook komt de inrichting van een interactief beleidsproces aan de orde (procesarchitectuur). Dit kan nog verschillende vormen aannemen en verschillende uitgangspunten hebben. De conclusie is dat respect voor mensenwensen vraagt om een aanpassing van doelstellingen en om verrijking met sociale instrumenten. Het natuurbeleid komt daardoor dichterbij de werkelijkheid van alledag te staan.

Colofon

uitgave

Alterra, onderzoek in het kader van mens en economie in de Groene Ruimte (Gamma Groen), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000

auteurs

C.M. Volker, V. Bezemer, R. Kranendonk en E. Verbij

Reeks Operatie Boomhut nummer 12

Informatie over dit rapport: (0317) 47 44 87

Informatie over het project 'Operatie Boomhut': (070) 378 55 09