

De natuur van het draagvlak

**advies over versterking van de
politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid**

Publicatie RLG 01/2

De Raad voor het Landelijk Gebied

De Raad voor het Landelijk Gebied is per 1 januari 1997 ingesteld bij wet, als één van de brede adviesraden van het nieuwe adviesstelsel.

De adviestaak van de raad luidt:

"de regering en de beide kamers der Staten Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken ten aanzien van de functies landbouw, natuur, bos en landschap, openluchtrecreatie en visserij van het landelijk gebied, alsmede strategische vraagstukken die verband houden mét dan wel van invloed zijn óp die functies, al dan niet in onderlinge samenhang".

Met het oog op deze adviestaak vat de raad het begrip landelijk gebied ruim op. Zijn advisering richt zich daarom ook op natuur, recreatie en met landbouw samenhangende bedrijvigheid in en om stedelijke gebieden.

De Raad voor het Landelijk Gebied werd op 28 januari 1997 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer J.J. van Aartsen geïnstalleerd. Na een evaluatie van de eerste zittingsperiode 1997-2000, besloot minister Brinkhorst dat het werk van de raad ongewijzigd voortgezet dient te worden. Voor de periode 2001-2004 werd een deels vernieuwde raad benoemd.

De raad heeft momenteel de volgende samenstelling:

- prof. H.J.L. Vonhoff (voorzitter)
- prof.dr. Th.A.M. Beckers
- mw. drs. H.L. Blok
- mw. dr. H.M. de Boois
- prof.dr. G.J. Borger
- mw. mr. F.G. van Diepen-Oost
- ir. J.T.G.M. Koolen
- B.J. Krouwel
- mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout
- mw. G.W. van Montfrans-Hartman
- P. Nijhoff
- prof.dr. J.D. van der Ploeg
- ir. F.C. Prillewitz
- prof.dr. J. Swinnen
- mw. M.D.A.M. Veraart

Secretaris van de raad is drs. T. Klumpers.

Het adres van raad en secretariaat is:

Stationsplein 14

3818 LE AMERSFOORT

telefoon 033 461 99 48

telefax 033 461 53 10

E-mail: raad.landelijk.gebied@rlg.agro.nl

<http://www.rlg.nl>

De natuur van het draagvlak

**advies over versterking van de
politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid**

**vastgesteld in de raadsvergadering van december 2000
gepubliceerd in maart 2001**

samenvattend advies

(1) inleiding

In een adviesaanvraag d.d. 29 juli 2000 vraagt de staatssecretaris van LNV de raad te adviseren over het onderhouden en versterken van de politiek-maatschappelijke basis voor het natuurbeleid, want: *"in de praktijk worden het natuurbeleid en -belang (...) niet altijd vanzelfsprekend en in voldoende mate meegenomen in de politiek-maatschappelijke besluitvorming."*

(2) oriëntatie op het vraagstuk

positie natuur en natuurbeleid in de samenleving

Uit onderzoek blijkt een grote betrokkenheid bij de natuur. Dat blijkt ook uit grote aantallen leden van natuurbeschermingsorganisaties. De opvattingen over natuur zijn echter zeer persoonlijk en daardoor is er een veelheid aan motieven voor betrokkenheid bij die natuur. Deze pluriformiteit leidt tot verschillende opvattingen over het natuurbeleid. KNELPUNTEN zijn:

- **het vlees is soms zwak.** Men hecht grote waarde aan natuur, maar ook aan andere, daarmee strijdige dingen. Die krijgen in de praktijk vaak voorrang. Niet iedereen lijkt de consequenties van de zorg voor collectieve waarden te beseffen of te willen beseffen
- **overheid en beleid worden niet volledig geaccepteerd.** Het vertrouwen in de overheid is soms beperkt en betrokkenheid bij natuur leidt niet zonder meer tot steun voor natuurbeleid. 'Ecologische' doelen spreken niet iedereen aan en bepaalde plannen roepen weerstand op.

positie natuur en natuurbeleid in politiek en bestuur

De politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid is de zorg voor de natuur waartoe de samenleving bereid is, omgezet in politieke besluiten en daarop gebaseerd beleid, wetten en regels, inclusief internationale verdragen en richtlijnen. Met name van de overheid mag worden verwacht dat zij zich gebonden weet aan het aldus op democratische wijze overeengekomen beleid, inclusief de consequenties. KNELPUNTEN zijn:

- **onvoldoende verankering van het 'besef van gebondenheid'** leidt tot incidenten (Korenwolf, Kamsalamander) en zaait twijfel over het doel en de rechtmatigheid van het natuurbeleid
- **bestuurlijke 'inschikkelijkheid'** bij het verbinden van (pijnlijke) consequenties aan keuzen voor de natuur, maakt de burger sceptisch over de intenties en inzet van de overheid
- **voortdurende verandering** in de gebiedscategorieën, instrumenten, financiering en organisatie - vaak om politiek-strategische redenen - veroorzaakt onzekerheden en problemen bij maatschappelijke partners en andere overheden, en zet de beleidsacceptatie onder druk
- **ongefundeerd optimisme over natuurontwikkeling** gaat voorbij aan de beperkingen in de maakbaarheid van natuur. Dat veroorzaakt kwaliteitsverlies en twijfel aan de beleidsdoelen.

de rol van 'draagvlak'

Maatschappelijk draagvlak wordt bij de beleidsvorming vooral afgemeten aan de consensus met overlegpartners, bij de beleidsrealisering vooral aan de weerstand die een concrete ingreep of project lokaal oproept. Adhesie wordt binnen noch buiten het gebied gemeten, zodat de Nimby-achtige weerstand van direct in hun belang getroffen ten onrechte de maatstaf wordt. In alle gevallen krijgt het lokale en individuele belang meer gewicht naarmate de referentie 'samenleving' versmalt, en daarmee ook het begrip maatschappelijk belang. KNELPUNTEN zijn:

- **een verkeerde interpretatie van 'draagvlak'** leidt ertoe dat bij de concrete doorwerking en uitvoering niet altijd het juiste gewicht wordt toegekend aan het algemeen belang. Waar en hoe draagvlak gezocht en gemeten moet worden, verdient zorgvuldiger vaststelling

- **een verkeerde lokale weging van belangen** is het gevolg van de neiging om natuurdoelen in de lokale context te plaatsen en dan gelijkwaardig af te wegen. Soms, bij natuurdoelen van (inter)nationale betekenis, moet een ander, zwaarder gewicht worden toegekend.

de rol van kennis, informatie en desinformatie

Vorming, kennisoverdracht en informatievoorziening zijn essentieel voor een maatschappij met verantwoordelijke burgers. Verwaarlozing leidt tot aantasting van het draagvlak of onnodige weerstand. Voor het algemeen maatschappelijk draagvlak is kennis en informatieoverdracht nodig via het primaire opvoedingsmilieu, onderwijs en education permanente. Voor concrete situaties is vooral specifieke informatievoorziening over het beleid, maatregelen, projecten en alternatieven van belang. KNELPUNTEN bij een gebrekkige informatievoorziening zijn:

- **stoorzenders:** belanghebbenden krijgen ruimte om desinformatie te verspreiden en zo de weerstand tegen het voorgenomen beleid aan te wakkeren (EU-Vogelrichtlijn)
- **bagatellisering:** belanghebbenden krijgen de ruimte om de in het geding zijnde natuurwaarden, dan wel de negatieve effecten van hun activiteiten als onbeduidend af te schilderen
- **overdrijving:** gedreven natuurbeschermers of bestuurders geven een overdreven of zelfs onjuiste voorstelling van zaken ('Brent Spar') en kunnen zo steun en vertrouwen verliezen.

(3) kernprobleem en oplossingsrichting

vooraf : spanningen zijn een structureel gegeven

(1) THEORIE VERSUS PRAKTIJK. Er is een structurele spanning tussen de op basis van een breed maatschappelijk draagvlak gemaakte beleidsafspraken (de theorie) en de weerbarstige praktijk. Men kan of wil de maatschappelijke impact van de afspraken niet volledig incalculeren. Het gevolg is dat het vastgestelde natuurbeleid in een vaak onwillige politieke omgeving moet worden geëffectueerd.

(2) AFSPRAKEN VERSUS VERWACHTINGEN. Er is een structurele spanning tussen de algemene termen waarmee de taken en de rolverdeling worden geformuleerd, en de specifieke verwachtingen van de ene partij ten opzichte van de andere. Het gevolg is een constante dreiging van doelstellingendiscussies, competentiestrijd en beleidsconcurrentie.

kernprobleem : het aanwezige draagvlak wordt onvoldoende benut

Niet het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, maar de te beperkte beleidsmatige en bestuurlijke benutting en doorwerking daarvan is thans de beperkende factor. Daardoor is het beleid in de praktijk - de uitwerking en doorwerking - geen juiste afspiegeling van de waardering van de samenleving voor de natuur. Dat is niet alleen een gemiste kans, maar veroorzaakt tevens twijfels over de 'hardheid' van de beleidsintenties en de continuïteit en bedreigt op die manier het gegroeide draagvlak en de inzetbereidheid.

oplossingsrichting : een betere natuur begint bij het bestuur

Met een consequent en 'voorbeeldig' beleid kan het aanwezige maatschappelijk draagvlak beter worden benut en worden ook andere partijen tot (meer) daden aangezet. Dat vergt in de eerste plaats bestuurlijke verinnerlijking van natuur en natuurbeleid: een facetmatige doorwerking ten behoeve van een brede uitwerking en betere realisering van het beleid, waarbij economisering van beleidsdoelen een belangrijk hulpmiddel kan zijn. Verder is de herkenbaarheid van beleidsdoelen belangrijk in verband met de aansluiting bij de belevingswereld en moet duidelijkheid en continuïteit in het beleid worden nagestreefd. Onnodige weerstanden moeten worden voorkomen of beperkt door een andere aanpak bij de uitvoering.

MAAR... Met een bestuurlijke inhaalslag - hoe noodzakelijk ook - is niet alles gezegd. Want bij die bestuurlijke operatie moet men kunnen rekenen op continuïteit met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak. De sterkte van het tot nu toe opgebouwde draagvlak moet minimaal behouden blijven en tot uiting blijven komen in een merkbare betrokkenheid en actieve zorg

voor de natuur. Daarop zullen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aangesproken moeten worden.

(4) beantwoording van de concrete adviesvragen

onderhouden en versterken van de politiek-maatschappelijke basis voor natuur(beleid) ?

natuur en natuurbeleid beter verinnerlijken :

- de facetmatige aspecten van het natuurbeleid tot directe (mede-)verantwoordelijkheid van de minister van LNV maken: voor directe inbreng in de ministerraad en het op voet van gelijkheid aanspreken van collega-bewindslieden op hun handelen in relatie tot de natuur
- bij andere sectoren en mede-overheden het inzicht in natuur en natuurbeleid vergroten en hen voorzien van praktische informatie en concrete suggesties t.b.v. beleid en uitvoering
- meer aandacht geven aan ethische, esthetische, culturele, spirituele en maatschappijfilosofische motieven, en zo aansluiten bij de motieven onder de bevolking
- beleidscontinuïteit, betrouwbaarheid en rechtszekerheid bevorderen, onder meer door de bescherming van prioritaire natuur te verankeren in publiekrechtelijke regelgeving.

draagvlak op waarde schatten :

- weerstand (Nimby-effecten) niet verwarren met gebrek aan maatschappelijk draagvlak
- besluitvorming overlaten aan het niveau dat past bij de natuurdoelen waar het om gaat
- de mogelijkheden van 'begerenswaardige' natuur voor draagvlakontwikkeling benutten
- regelingen voor ondernemers afstemmen op de voor hen essentiële continuïteit en rentabiliteit. De bestaande participatiebereidheid bij het natuurbeleid koesteren en faciliteren.

prioriteiten, posities en verantwoordelijkheden verhelderen :

- het decentralisatieakkoord en de uitvoeringsconvenanten verhelderen op het punt van afrekenbare doelen, concrete zeggenschap en mechanismen voor beloning en correctie
- participatie niet 'kopen'. Basiszorg moet vanzelfsprekend zijn, maar inspanningen voor natuur die verder gaan, verdienen een adequaat en betrouwbaar vergoedingensysteem.

weerstanden wegnemen en voorkómen :

- met een andere planontwikkeling en een betere informatievoorziening de 'weg van de minste weerstand' zoeken, die wordt gemarkeerd door objectiveerbare doelen, respect voor belanghebbenden en helderheid over alternatieven en de mate van handelingsvrijheid.

de mogelijkheden van het sociaal instrumentarium ?

het draagvlak onderhouden en vergroten

Op korte termijn is geen grote uitbreiding van draagvlak en participatiebereidheid mogelijk. Dus moet het bestaande draagvlak - resultaat van een lange ontwikkeling - worden gekoesterd en onderhouden: door overtuigend beleid, informatie en zichtbaar resultaat, én door specifieke groepen actiever in te schakelen bij de vormgeving en uitvoering.

Een substantiële vergroting van het draagvlak vergt een lange termijn-investering, die nu moet worden ingezet. Maatschappelijke organisaties moeten daarbij een belangrijke rol vervullen en in die rol erkend en gefaciliteerd worden.

gedragsverandering realiseren

Hoewel het de basis vormt, leidt draagvlak niet automatisch tot natuurvriendelijke keuzen of gedrag. Gedragsverandering vergt een actieve en gestructureerde aanpak met gerichte informatieoverdracht en concrete gedrags-alternatieven, waarbij de gewenste keuzen financieel of anderszins zo mogelijk niet (veel) onaantrekkelijker moeten zijn.

mogelijke impulsen en keuzen van LNV ?

- **'Staan' voor de natuur.** Het belang van natuur en het daaruit gemotiveerde natuurbeleid op de politieke kaart zetten en de overheidsverantwoordelijkheid onderstrepen. Met continuïteit in doelen en prioriteiten - die ecologisch én mensgericht zijn - en een effectieve doorwerking in instrumenten, w.o. een genuanceerde maar serieuze inzet van wetsbescherming
- **Gezag verwerven.** Meer gezag opbouwen bij andere departementen, overheden en in de samenleving op basis van professionaliteit, betrouwbaarheid en realiteitszin, en met een beleid dat daadkracht en flexibiliteit koppelt aan een heldere en consistente lijn
- **Internationale verplichtingen uitdragen.** Actie ondernemen t.b.v. een goed begrip van de achtergronden, aard en betekenis van internationale richtlijnen en verdragen en de daaruit voortvloeiende consequenties voor beleid en bestuur (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn e.a.)
- **Natuurinclusieve planning bevorderen.** Zorgen voor directe inbreng in het kabinetsberaad, kennisverspreiding en pro-actieve beleidsinbreng bij mede-overheden, opdat natuurinclusieve planning uitgroeit van 'meekoppelen' naar een vanzelfsprekende integraliteit
- **Natuurdoelen economiseren.** De kaders aangeven voor het belonen van natuurinclusief en belasten van natuurexclusief gedrag, om markt-mechanismen in te kunnen zetten voor gedragsverandering. Vergroening van het Gemeentefonds zou een goed begin zijn
- **Recreatieve en ecologische relaties stad-land optimaliseren.** Stimuleren van het lokaal en regionaal beter ontsluiten en verbinden van groen in de stadsrand en aangrenzend natuur en bosgebied, en de ontwikkeling van groene/recreatieve corridors in landbouwgebieden
- **Adequaat en toegankelijk kennisnetwerk (doen) verzorgen.** Toezien op een adequaat kennisnetwerk voor beleid en uitvoering, maar óók voor draagvlakontwikkeling (natuur, natuurbeleid en concrete projecten), met inschakeling van maatschappelijke organisaties
- **Regelingen en procedures vereenvoudigen en stroomlijnen.** Aandacht schenken aan het aantal en de complexiteit van regelingen, maar ook aan de aard en omvang van de procedures voor deelname. Het functioneren van de dienst Laser - als loket - moet er mede op gericht zijn de participatiebereidheid bij grondgebruikers optimaal te (blijven) benutten
- **Beheer mede afstemmen op beleefbaarheid en draagvlak.** Beheersvormen van natuur medebeoordelen op hun invloed op beleving, draagvlak en weerstand. Bij aanleg en ontwikkeling moet snel(ler) tot eerste tastbare resultaten gekomen worden en in de directe leefomgeving kan veel worden gewonnen met andere 'normen' bij het beheer van groen, wegen en water.

(5) slotconclusie: naar een 'natuuroffensief' met perspectief

een echt 'natuuroffensief' vergt meer dan extra geld

Een echt 'natuuroffensief' vergt een bredere inzet dan extra geld ter versnelling de uitvoering. Er zal alleen sprake zijn van blijvende terreinwinst als tegelijk óók het natuurinclusieve denken en doen wordt versterkt. Een betere doorwerking in andere sectoren (facetbeleid) is cruciaal. Het belonen van natuurinclusieve en het belasten van natuurexclusieve keuzen kan een belangrijke hulpmiddel zijn: bijvoorbeeld vergroening van het Gemeentefonds en van instrumenten voor specifieke sectoren als landbouw, recreatie en toerisme, stedenbouw en infrastructuur.

niet te licht denken over de realisering

Het praktisch realiseren van een verbreed en offensief natuurbeleid zal, ondanks de betere aansluiting op 'mensenwensen', niet eenvoudig zijn. Mensen wensen immers nog veel meer, vaak ook tal van natuuronvriendelijke zaken. Het beleid moet opereren binnen een veelheid van krachten, die niet allemaal natuurgericht zijn. Een goed begrip van 'natuur' - die niet altijd even 'robuust' en uitwisselbaar is - bestuurlijke moed en beleidsmatige standvastigheid zullen nodig zijn om de gewenste situatie te realiseren. De verbetering moet niet gezocht worden in de

zoveelste nieuwe beleidscategorie, subsidietitel of regeling, maar 'tussen de oren', dus bij álle keuzen en besluiten die van invloed zijn op de natuur.

inhoudsopgave

1	<i>inleiding</i>	3
2	<i>oriëntatie op het vraagstuk</i>	5
	2.1 de positie van natuur en natuurbeleid in de samenleving	
	2.2 de positie van natuur en natuurbeleid in politiek en bestuur	
	2.3 de rol van 'draagvlak' in het natuurbeleid	
	2.4 de rol van kennis, informatie en desinformatie	
3	<i>kernprobleem en oplossingsrichting</i>	11
4	<i>beantwoording van de concrete adviesvragen</i>	13
5	<i>slotconclusie: naar een 'natuuroffensief' met perspectief</i>	19

bijlagen

1	<i>adviesaanvraag</i>	23
2	<i>samenstelling voorbereidingsgroep</i>	25
3	<i>geraadpleegde literatuur</i>	27

1 inleiding

In haar adviesaanvraag d.d. 29 juli 2000 (bijlage 1) vraagt de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de raad te adviseren over het onderhouden en versterken van de politiek-maatschappelijke basis voor het natuurbeleid. Als achtergrond schrijft zij: "In de praktijk worden het natuurbeleid en -belang (..) niet altijd vanzelfsprekend en in voldoende mate meegenomen in de politiek-maatschappelijke besluitvorming. Economische belangen prevaleren snel boven natuurbelangen. Gelet op het grote belang van de natuur in ons land acht ik een verdere verbetering van de politiek-maatschappelijke basis voor het natuurbeleid gewenst."

drie concrete adviesvragen

In de adviesvraag formuleert de staatssecretaris drie aandachtspunten voor het advies:

- *Hoe kan de politiek-maatschappelijke basis van natuur en natuurbeleid worden onderhouden en versterkt, teneinde te voorkomen dat natuur in de afweging van belangen een restpost wordt en de voor natuur noodzakelijke continuïteit in onder andere leefomstandigheden in gevaar komt ?*
- *Welke mogelijkheden bieden het sociaal instrumentarium (voorlichting, educatie en participatie) en een procesmatige aanpak bij het vergroten van de politiek-maatschappelijke verankering van natuur en natuurbeleid ?*
- *Welke impulsen kan LNV geven aan de politiek-maatschappelijke verankering van natuur en natuurbeleid en tot welke keuzen in beleid en beheer kan dat op termijn leiden ?*

de actuele situatie

De constatering dat er wat schort aan de positie van natuur bij afwegingsprocessen en dat de uitvoering van het natuurbeleid ondanks alle inspanningen voor een breder draagvlak niet zonder hindernissen verloopt, is niet nieuw. In het algemeen wordt gesteld dat verbreding van de betrokkenheid vanuit de samenleving en vergroting van het maatschappelijk draagvlak noodzakelijk zijn om hierin verandering te brengen. Dergelijke inzichten hebben al geleid tot verschillende aanpassingen in het beleid die recentelijk onder meer zijn vastgelegd in de nota 'NATUUR VOOR MENSEN, MENSEN VOOR NATUUR', natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. (verder: NBL21). Ook is de laatste jaren getracht via meer of minder experimentele vormen van beleidsuitvoering te komen tot een soepeler beleidsrealisatie. Desondanks laat de positie van natuur en natuurbeleid nog te wensen over.

de benadering van het adviesonderwerp

Om te komen tot een helder beeld van de werkelijke oorzaken en van mechanismen die leiden tot de gesignaleerde omstandigheden, heeft de raad 'de politiek-maatschappelijke basis van het natuurbeleid' eerst gesplitst. Hij wijdt een afzonderlijke beschouwing aan de positie van natuur en natuurbeleid in de samenleving en aan de positie van natuur en natuurbeleid in politiek en bestuur. Daarbij is niet alleen gekeken naar de verschillende aspecten van draagvlak en participatie, maar ook naar de oorzaken en achtergronden van weerstanden tegen natuurbeleid of daarmee samenhangende initiatieven.

Zo richt de raad de aandacht dus in de eerste plaats op het benoemen van oorzaken en gevolgen en daarbij werkzame mechanismen. Op basis van zijn bevindingen en de formulering van het kernprobleem, doet de raad vervolgens aanbevelingen voor verbetering van de situatie. Deze zijn geordend naar de drie concrete vragen van de staatssecretaris.

De raad heeft bij de voorbereiding van dit advies dankbaar gebruik gemaakt van de veelheid aan publicaties die reeds over dit onderwerp zijn verschenen, vaak ook (mede) in opdracht van het Ministerie van LNV. Om onnodige herhalingen te voorkomen, heeft de raad alleen zijn bevindingen (hoofdstuk 2) en globale conclusies (hoofdstuk 3) beschreven. Het accent ligt verder vooral op het schetsen van inzichten en aanbevelingen aangaande de gewenste versterking van de positie van natuur en natuurbeleid binnen politiek en bestuur en aan een betere verankering van dat natuurbeleid in de samenleving (hoofdstuk 4). In zijn slotconclusie (hoofdstuk 5) brengt de raad zijn bevindingen en aanbevelingen in verband met het voorgenomen beleid, met name het zogenoemde 'natuuroffensief'.

2 oriëntatie op het vraagstuk

Om vast te stellen op welke punten en op welke wijze de politiek-maatschappelijke basis van het natuurbeleid versterking behoeft, wordt hier eerst ingegaan op de actuele situatie:

- de positie van natuur en natuurbeleid in de samenleving
- de positie van natuur en natuurbeleid in politiek en bestuur
- de rol van 'draagvlak' in het natuurbeleid
- de rol van kennis, informatie en desinformatie

2.1 de positie van natuur en natuurbeleid in de samenleving

Uit recent onderzoek naar de positie van natuur in de Nederlandse samenleving, blijkt een grote betrokkenheid bij de natuur. Natuur is voor veel mensen een belangrijke waarde, maar het begrip wordt zeer wisselend en veelal breed opgevat: van weiland tot waddenzee, van huismus tot hamster. Zelfs rust, ruimte, stilte, duisternis en frisse lucht worden vaak tot de natuur gerekend. In het algemeen ziet men natuur als iets nastrevenswaardigs. Het principe van een actief natuurbeleid wordt daarom vrij algemeen geaccepteerd en noodzakelijk geacht.

grote betrokkenheid bij de natuur ...

De grote mate van betrokkenheid manifesteert zich onder andere in de grote aantallen leden en donateurs van natuurbeschermingsorganisaties. Dat legitimeert mede de rol die deze organisaties spelen als belangenbehartigers voor natuur bij de vormgeving en uitvoering van het natuurbeleid. Deze delegatie van beleidsmatige en bestuurlijke zorg aan organisaties is kenmerkend voor de participatieve democratie die Nederland is. Sommige groepen in de samenleving blijken zich minder te herkennen in de gevestigde natuur- en milieuorganisaties, hun opvattingen, werkwijze of doelstellingen. Dat roept de vraag op of alle relevante partijen wel voldoende zijn vertegenwoordigd op het speelveld van het natuurbeleid.

... maar het vlees is soms zwak

Van een werkelijk consequente zorg voor natuur in het persoonlijk handelen is echter niet altijd sprake: "de wil is aanwezig, maar het vlees is soms zwak". Het dagelijkse gedrag van burgers vertoont tal van inconsequenties bij het omzetten van betrokkenheid in het afzien van bepaalde geneugten of voordelen, of het kiezen voor duurzamere, natuurvriendelijker alternatieven. Men hecht grote waarde aan natuur, maar ook andere, daarmee strijdige behoeften en bezigheden zijn populair. In de praktijk is men geneigd materiële zaken in de sfeer van het directe eigen belang (mobiliteit, consumptie, geld) voorrang te verlenen. Niet iedereen lijkt de betekenis van het eigen handelen in relatie tot de zorg voor collectieve waarden te beseffen.

Soms speelt onwetendheid een rol of schat men de negatieve effecten van het eigen handelen te beperkt in. Maar niet zelden kiest men ook bewust voor het eigen belang. Dergelijke individuele of korte termijnbelangen spelen een belangrijke rol bij weerstand tegen beleid of concrete projecten. Enig opportunisme wordt daarbij soms niet geschuwd. In het ene geval, wanneer er offers worden gevraagd, keert men zich vanuit dat eigen belang tegen de natuur of projecten in dat kader, bij een volgende gelegenheid wordt het natuurbelang aangegrepen om zich tegen andersoortige projecten te weer te stellen. Dit Nimby-achtige gedrag benadrukt de noodzaak van een actieve overheidsrol ten behoeve van het algemeen belang, in dit geval natuur.

onvoldedige acceptatie van de rol van overheid

Een deel van de samenleving heeft weinig vertrouwen in de overheid of staat kritisch tegenover haar rol als hoeder van natuur. Deels worden deze gevoelens ingegeven door het eigen belang, deels speelt de beeldvorming ten aanzien van het overheidsbeleid een rol. Overheidsbeslissingen die voor natuur de ongunstig zijn (en die op alle bestuursniveaus soms

moeten worden genomen), noch schadelijke handelingen door derden zijn een stimulans voor de individuele burger om de zorg voor natuur binnen het eigen doen en laten een hoge prioriteit te geven.

onvolledige herkenning van de beleidsdoelen en -middelen

De grote betrokkenheid bij natuur en de brede erkenning van de wenselijkheid van een actief natuurbeleid leiden in de praktijk niet zonder meer tot brede steun voor het huidige natuurbeleid. Enerzijds herkent men zich soms maar ten dele in de scherpe prioriteitsstelling van 'ecologische' natuurdoelen gedurende de afgelopen jaren. Daarmee samenhangende beleidsvoornemens of instrumenten roepen - mede hierdoor - bij bepaalde groepen een zekere terughoudendheid of zelfs weerstand op. In het algemeen leiden de bestaande verschillen in opvatting, positie en belangen binnen de samenleving tot verschillende waarderingen van het beleid en de daaruit voortvloeiende projecten, regelingen en maatschappelijke consequenties. Verbreding van het beleid met andere dan ecologische doelen, zoals beschreven in NBL21, brengt het beleid meer in overeenstemming met de maatschappelijke beleving en waardering van natuur en maakt bovendien een betere benutting van het bestaande draagvlak mogelijk. Daarnaast kan het actief betrekken van partijen wier potentiële bijdrage aan de natuur wellicht nog onvoldoende (h)erkend wordt, leiden tot meer draagvlak en het voorkomen of beperken van weerstanden tegen het beleid of daarvan afgeleide projecten. Ook creativiteit bij de uitwerking van projecten en de inzet van middelen kan een dergelijk effect hebben.

natuur en natuurbeleid vergen een structurele verscheidenheid

De opvattingen over natuur en natuurbeleid zijn zeer persoonlijk en onder meer afhankelijk van sociale positie, opleidingsniveau, leeftijd en de relatie met de natuur in de directe leefomgeving. Zij blijken bovendien in de tijd te kunnen veranderen. Ook de mate van persoonlijke afhankelijkheid van en betrokkenheid bij het gebruik en beheer van de groene ruimte speelt een belangrijke rol. Doordat natuur zo uiteenlopend wordt ingevuld, is er ook een veelheid aan motieven voor betrokkenheid bij die natuur. Deze pluriformiteit leidt tot verschillende opvattingen over de invulling van het natuurbeleid. Voor het natuurbeleid heeft dat de volgende consequenties:

- een structurele beschikbaarheid van een grote diversiteit aan natuur is niet alleen van belang voor de natuur zelf (biodiversiteit) maar ook om te allen tijde te kunnen voldoen aan het spectrum van maatschappelijke wensen en behoeften
- het brede spectrum van natuurtypen vergt een structurele aandacht in beleid en beheer, teneinde de diversiteit te behouden en zo op veranderende voorkeuren voorbereid te zijn
- de publieke voorkeur op een bepaald moment voor één bepaald type natuur, is een te smalle basis voor een duurzaam natuurbeleid.

2.2 de positie van natuur en natuurbeleid in politiek en bestuur

Het belang van natuur en de doelen van het natuurbeleid krijgt volgens de staatssecretaris nog onvoldoende gewicht in afwegingsprocessen en bij besluitvormingsprocedures. Hoewel de aandacht voor natuur vergeleken met 20 of 30 jaar geleden aanzienlijk is toegenomen, deelt de raad deze mening. Natuur en natuurbeleid zijn onvoldoende verinnerlijkt in het denken en doen van politici, overheden en bestuursorganen. De vraag rijst dan wat de oorzaak daarvan is en hoe daarin verbetering is te brengen. In dat kader laat de raad enkele relevante waarnemingen inzake de positie van natuur in politiek en bestuur de revue passeren.

de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid

De politiek-bestuurlijke basis voor het natuurbeleid bestaat in essentie uit de zorg en verantwoordelijkheid voor de natuur waartoe de Nederlandse samenleving als geheel bereid is. Die wordt omgezet in politieke besluiten en daarop gebaseerd beleid, wetten en regels, inclusief internationale verdragen en richtlijnen. Van zowel de overheid als de burgerij mag worden

verwacht dat zij zich gebonden weten aan het aldus op democratische wijze overeengekomen beleid, inclusief de daarmee samenhangende verplichtingen en bestuurlijke en/of juridische consequenties. Gewenste of noodzakelijke bijstellingen vergen opnieuw politieke besluitvorming.

Blijkens incidenten rond bijvoorbeeld de toepassing van de bepalingen uit de Europese Habitatrichtlijn voor enkele bedreigde diersoorten (Korenwolf, Kamsalamander) blijkt dit besef van gebondenheid in de praktijk niet altijd voldoende verankerd in het handelen van ambtenaren en politici. Uitstel van de implementatie van beschermingsclausules of afweegformules en nonchalance bij de doorwerking, leiden tot 'onverwachte' knelpunten in een laat stadium: bij de realisering van concrete projecten. Met deze handelwijze draagt de overheid bij aan een onjuiste beeldvorming bij de burgers over de aard en achtergronden van het natuurbeleid.

verandering en vernieuwing, tegenover continuïteit en zekerheid

Natuur en het draagvlak voor natuur vergen continuïteit en zekerheid, maar het natuurbeleid zelf wordt gekenmerkt door een grote dynamiek. Vooral gebiedscategorieën, instrumenten, geldstromen en organisatiestructuren wijzigen met regelmaat. Soms worden daarmee inhoudelijke verbeteringen nagestreefd. Vaak echter lijken ook politiek-strategische overwegingen een rol te spelen: dat de beleidsverantwoordelijke zich wil profileren of zich gedwongen voelt met vernieuwingen te komen, bijvoorbeeld omdat daarvoor gemakkelijker extra middelen worden verkregen dan voor bestaand beleid. De onduidelijkheden, onzekerheden en problemen die daardoor bij maatschappelijke partners en andere overheden ontstaan, zetten het draagvlak voor het beleid onder druk. Een kritische bezinning op de vormgeving van politieke dadendrang en de automatismen bij de bevoordeling van nieuw beleid, lijkt in dit licht bezien gewenst.

helderheid over motieven, doelen en verantwoordelijkheden

Natuurbeleid vergt duidelijkheid. Zorg voor collectieve waarden kan er toe nopen doelen te formuleren of beleidsbeslissingen te nemen die conflicteren met andere belangen of beperkingen opleggen aan andere sectoren. Dat geldt niet alleen voor particulieren of organisaties, maar ook voor publieke sectoren en zelfs overheden. Bovendien gaat het bij natuurbeleid om aanpassingen in gebruik en beheer, soms eigendom. Dat raakt de vrijheidsgraden van iemands handelen of ontwikkelingsmogelijkheden. Dit gegeven heeft in onze moderne, op vrijheid, groei en zelfontplooiing georiënteerde samenleving een grote impact op de acceptatie van zo'n beleid(skeuze) bij betrokkenen. Zelfs bij medeoverheden of niet-belanghebbenden roepen bepaalde beleidsvoornemens hierdoor soms weerstand of tenminste terughoudendheid op. De kreet 'heel Nederland gaat op slot' vormt een treffende illustratie van dit mechanisme en van de beeldvorming die over sommige onderdelen of instrumenten van het natuurbeleid bestaat. Inzichtelijke en objectieveerbare motieven en doelen, alsmede duidelijkheid over de consequenties van keuzen en prioriteiten, zijn daarom essentieel voor een breed gedragen natuurbeleid.

bestuurlijke inschikkelijkheid maakt burger sceptisch

Natuurbeleid vergt keuzen. Niet alles kan overal en niet altijd zijn 'win-win'oplossingen mogelijk, hoe graag we dat ook zouden willen. De consequenties van keuzen ten behoeve van natuurbehoud of -ontwikkeling beïnvloeden vaak het totale omgevingsbeleid. Omgekeerd werken keuzen in het gebruik en beheer van de omgeving vaak weer in op de natuur. De zorg voor natuurwaarden brengt vaak beperkingen voor andere functies met zich mee. Niet zelden gaat dat gepaard met hogere kosten, lagere inkomsten of beperktere benuttingmogelijkheden. Het verbinden van dergelijke consequenties aan keuzen voor natuur is in de huidige bestuurscultuur niet populair. Onder verwijzing naar economische groei, ruimte, draagvlak of werkgelegenheid worden de "randen van de nacht" gezocht. Prioriteiten worden bijgesteld, aantastingen gedoogd of natuurdoelen of -plannen aangepast. Deze negatieve voorbeeldwerking maakt de burger sceptisch ten aanzien van de doelen en intenties van de overheid met betrekking tot natuur.

bestuurlijk optimisme over maakbare natuur is gevaarlijk

Er is onder bestuurders en politici sprake van een groot optimisme over de mogelijkheden van natuurontwikkeling, ook zonder dat er veel zicht bestaat op de realiteitswaarde van dat vertrouwen. Bij projecten en besluiten ten koste van de bestaande natuur gaat de aandacht van bestuurders al snel naar het kwantitatieve aspect, de compensatie. Kwaliteit krijgt minder aandacht. Kwaliteit vergt tijd, is onzeker en vaak niet aan één specifiek besluit toe te schrijven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat, hoewel de oppervlakte natuurgebied weer groeit, de kwaliteit van de natuur in termen van ecologische betekenis en biodiversiteit nog steeds achteruit gaat.

2.3 de rol van 'draagvlak' in het natuurbeleid

Maatschappelijk draagvlak neemt een belangrijke plaats in bij afwegingen en besluitvorming. Maar ondanks de grote waarde die er politiek en bestuurlijk aan wordt gehecht, heeft het begrip geen eenduidige betekenis en wordt het niet zelden verkeerd gehanteerd (zie ook inzet).

draagvlak voor beleid, draagvlak voor de uitvoering

In de beleidsfase wordt maatschappelijk draagvlak vooral afgemeten aan de mate van consensus met overlegpartners, met name maatschappelijke organisaties en belangenvertegenwoordigers. In de implementatie- en realisatiefase wordt het draagvlak vooral afgemeten aan de weerstand die een concrete ingreep of project op lokaal niveau oproept. Veel van deze weerstand heeft een Nimby-achtig karakter. Niettemin valt het politici en bestuurders in dergelijke situaties vaak zwaar, met name als zij dicht bij de burger staan, de juiste balans te vinden tussen het algemeen belang (de bovenlokale doelen) en het meer lokale en individuele belang.

'draagvlak': een kwestie van goed begrip

Draagvlak is volgens 'Van Dale': "ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap". In de praktijk wordt het begrip vaak nogal situatiespecifiek geïnterpreteerd. In de fase van beleidsvoorbereiding tracht de overheid door het betrekken van overlegpartners vanuit maatschappelijke groepen of instellingen consensus te bereiken over het voorgenomen beleid of een daarvan afgeleid besluit. Als die consensus ontstaat, heet er sprake te zijn van voldoende (soms breed) maatschappelijk draagvlak. De vraag in hoeverre en op welke basis de overlegpartners de gemeenschap representeerden, wordt echter zelden gesteld. Het draagvlak kan dan in de praktijk minder groot zijn dan verondersteld. In combinatie met het gegeven dat draagvlak in het algemeen ook nogal variabel is naar tijd, plaats en ruimte, levensfase, economische welvaart en zakelijke of persoonlijke betrokkenheid kan dat een juiste inschatting behoorlijk compliceren. In de realisatiefase van het beleid, bij de keuze van instrumenten of de concretisering van projecten, wordt het draagvlak doorgaans afgemeten aan de mate van verzet in de (lokale) gemeenschap: de weerstand. Deze omkering van de referentie hangt samen met de inrichting van ons rechtssysteem. Dat functioneert als 'piepsysteem': individuen of groepen die zich in hun belang geschaad achten, kunnen protest aantekenen of in beroep gaan. Voor adhesiebetuigingen bestaan hoegenaamd géén procedurele kaders. Daardoor blijft dit aspect onderbelicht en wordt de weerstand van direct in hun belang getroffen insprekers ten onrechte de maatstaf. De onredelijkheid daarvan is groter naarmate meer bovenlokale belangen in het geding zijn.

de betekenis van draagvlak voor rijk, provincies en gemeenten

Voor een beter begrip van de positie en prioriteit van natuur(beleid) binnen de verschillende bestuurslagen moet ook gekeken worden naar de verschillen in het maatschappelijke krachtenveld waarbinnen zij functioneren. Langs de trits rijk - provincie - gemeente is er noodzakelijkerwijs sprake van versmalling van de referentie 'samenleving' en dus van het begrip maatschappelijk belang. Parallel daaraan neemt het lokale en/of individuele belang in omvang

en concreetheid toe. Ook wordt de directe betrokkenheid van de bestuurder bij individuele leden of groepen uit de samenleving groter. Voor het natuurbeleid heeft dit twee consequenties:

- de veelal op lokale of individuele Nimby-motieven gebaseerde weerstand bij implementatie en uitvoering wordt vaak misverstaan als 'gebrek aan maatschappelijk draagvlak', terwijl dat draagvlak er wel is maar elders gezocht moet worden. Hierdoor werkt het brede maatschappelijke draagvlak voor natuur onvoldoende door bij afwegingen en besluitvorming. Het gebruik van 'draagvlak' als basis voor afweging en besluitvorming moet daarom altijd gepaard gaan met het concreet duiden van het begrip, in combinatie met een zorgvuldige bepaling van waar en hoe het beoogde draagvlak gezocht en bepaald dient te worden
- bij de lagere overheden zal men 'maatschappelijk belang' vooral willen betrekken op het belang van de lokale of regionale gemeenschap. Daardoor is men geneigd alle natuurdoelen - ook die van nationaal belang - in die lokale context te plaatsen en min of meer gelijkwaardig af te wegen tegen de lokaal georiënteerde belangen en/of opvattingen van belanghebbenden. Die werkwijze kan in geval van doelen van regionaal of lokaal belang bijdragen aan de kwaliteit en het draagvlak. In deze gevallen is het onnodig of zelfs ongewenst dat de centrale overheid zich nadrukkelijk en direct bemoeit met afwegingen en uitvoering. Dat kan het draagvlak aantasten en onnodige weerstand oproepen. Maar als het gaat om natuurdoelen van (inter)nationale betekenis, moet daaraan een ander, zwaarder gewicht worden toegekend. Besluitvorming op een hoger bestuursniveau met een bindende werking naar de lokale overheden lijkt dan meer voor de hand te liggen.

draagvlak 'op maat'

Natuur is er in soorten en het ligt niet voor de hand dat de overheid zich even intensief met alle soorten natuur bemoeit. De motieven van de overheid voor een actieve rol in de zorg voor natuur liggen in de sfeer van collectief goed, intrinsieke waarde, leefmilieu en welzijn: kortom het algemeen maatschappelijke belang. Op grond daarvan zijn voor verschillende soorten natuur verschillende doelen gesteld. Voor sommige hiervan heeft de overheid - namens de samenleving - expliciete taken en verplichtingen, bijvoorbeeld door ondertekening van internationale verdragen of wet- en regelgeving. Zo heeft ons land in het kader van het Biodiversiteitsverdrag afgesproken als samenleving al het nodige te zullen doen om te voorkomen dat er nog soorten zullen uitsterven. Andere natuurdoelen zijn minder strikt bepaald en daar ligt de verantwoordelijkheid meer bij de maatschappelijke partners of de individuele burgers.

Dit verschil in benadering moet tot uitdrukking komen in de uitwerking in beleid en bestuur, maar ook in het gezochte resp. benodigde 'draagvlak'. Voor de eerst genoemde categorie natuurdoelen vormt de expliciete en weloverwogen instemming van de volksvertegenwoordiging (TK, EUP) in principe voldoende basis. De verschillende bestuurslagen, overheidsinstellingen en de burgers mogen geacht worden deze besluiten te respecteren en in de geest daarvan te handelen. Voor dit beleid en daaruit voortvloeiende maatregelen moet wel worden gestreefd naar een zo groot mogelijk draagvlak 'in situ', maar dat kan nimmer leiden tot het ter discussie stellen van de vastgestelde doelen van dat beleid. In de overige gevallen speelt de (rijks)overheid vooral een stimulerende en faciliterende rol en zal lokaal of regionaal draagvlak de basis moeten vormen voor de planvorming en realisering.

2.4 de rol van kennis, informatie en desinformatie

Ter afsluiting van de oriëntatie op het vraagstuk wil de raad nog ingaan op de rol die kennis, informatie én desinformatie spelen in relatie tot draagvlakvorming en/of weerstandontwikkeling in het natuurbeleid. De noodzaak van een adequate vorming, kennisoverdracht en informatievoorziening behoort eigenlijk geen betoog te behoeven. Niettemin is daarbij regelmatig sprake van nonchalance en wordt het potentieel aanwezige draagvlak aangetast

door gebrekkige, ondoordachte, onzorgvuldige, niet tijdige of onvolledige informatievoorziening door de verantwoordelijke partijen. Soms wordt zo zelfs meer weerstand opgeroepen dan draagvlak gevormd.

kennis en informatie voor het algemeen maatschappelijk draagvlak

De basis voor alle beleid, iedere ingreep en elke vorm van handelen ten behoeve van de natuur, het algemeen maatschappelijk draagvlak, bestaat uit betrokkenheid bij de natuur en een algemeen besef van het belang van de natuur (biodiversiteit, kwaliteit leefomgeving). Voor de ontwikkeling van dit basale natuurbesef en het waarderen en op waarde schatten van de natuur is kennis en kennisoverdracht nodig. Het primaire opvoedingsmilieu speelt daarbij een essentiële rol. Onderwijs en education permanente zijn belangrijk voor het onderhouden en verdiepen van dit natuurbesef. Talrijke publicaties over dit onderwerp bevestigen het belang hiervan.

kennis en informatie voor het beoordelen van concrete situaties

De moderne Nederlander is een mondige en zelfbewuste burger die zich op basis van kennis en informatie een eigen mening wil vormen. Vanuit die grondhouding wordt ook het handelen van de overheid kritisch gevolgd en beoordeeld. Voor dit participerend burgerschap in relatie tot natuur en natuurbeleid, is naast een algemeen natuurbesef ook het kunnen beoordelen van concrete situaties van evident belang. Daarvoor is adequate informatie over het beleid en voorgenomen maatregelen of projecten nodig: om de burgers te informeren over de achtergronden van de voornemens en hen te betrekken bij de praktische realisering van het natuurbeleid. Dit kan veel bijdragen aan draagvlakvorming en het accepteren van de consequenties.

het gevaar van stoorzenders

Met een gebrekkige informatievoorziening worden 'Rattenvangers van Hamelen' in de kaart gespeeld. Groeperingen die belang hebben bij het afblazen of aanpassen van beleidsvoornemens, maatregelen of projecten, kunnen door het verspreiden van desinformatie de weerstand tegen het voorgenomen beleid aanwakkeren. Een pregnant voorbeeld was de gang van zaken bij de aanwijzing van de speciale beschermingszones op grond van de EU-Vogelrichtlijn in 1998 en 1999. Wat vaker voorkomt is dat belanghebbenden - bewust of onbewust - de in het geding zijnde natuurwaarden of de negatieve effecten van bepaalde activiteiten bagatelliseren. Ook dán is de aan- of afwezigheid van kennis en van heldere, correcte en volledige informatie van invloed op het draagvlak voor het beleid of daarvan afgeleide maatregelen of projecten.

het gevaar van overdrijving

Ook het omgekeerde komt voor. Dan wordt door gedreven natuurbeschermers of bestuurders onvoldoende objectiviteit aan de dag gelegd bij het bepalen van doelen en prioriteiten of bij het schetsen van de belangen die in het geding zijn. Soms wordt zelfs de publieke opinie bespeeld met een onjuiste of opportunistische voorstelling van zaken. De affaire rond de 'Brent Spar' vormt hiervan een voorbeeld. Een dergelijke handelwijze ondermijnt de betrouwbaarheid van de informatieverstrekker, kan tegelijk wrevel oproepen en ten koste gaan van de bereidheid om offers te brengen of van de steun voor het beleid in het algemeen.

3 kernprobleem en oplossingsrichting

structurele spanningen rond het natuurbeleid

De raad constateert dat er met betrekking tot het natuurbeleid twee grote dilemma's zijn, die het formuleren en het realiseren van dat beleid bemoeilijken. Deze spanningen zijn blijvend van aard. Hoewel niet definitief 'oplosbaar', is het niettemin belangrijk dat zij door beleidsmakers en bestuurders worden onderkend. De onvermijdelijke knelpunten tijdens het proces van het formuleren, vaststellen en uitvoeren van het beleid kunnen dan beter worden voorzien en begrepen, en daardoor ook adequater worden opgelost. De spanningen waar de raad op doelt zijn:

1. het draagvlak voor de theorie versus het draagvlak voor de praktijk

Er is een structurele spanning tussen de op basis van een breed maatschappelijk natuurbesef gemaakte afspraken over doelen en middelen (de theorie) en de praktijk. Die praktijk is weerbarstig. De individuele burger en de samenleving als geheel gedragen zich vaak inconsequent als het gaat om het verbinden van consequenties aan de gemaakte afspraken rond de zorg voor natuur. Individuele en meer op de korte termijn gerichte belangen vragen en krijgen vaak prioriteit boven de collectieve waarden en het belang van de lange termijn. Dit veroorzaakt een permanente spanning tussen het brede draagvlak voor natuurbeleid in algemene zin en de daarmee strijdige, meer lokale en de kortere termijnbelangen op uitvoeringsniveau. Het gevolg is dat het vastgestelde natuurbeleid in een vaak onwillige politieke omgeving moet worden geëffectueerd

2. de globale afspraken versus de specifieke verwachtingen

De taak en rolverdeling tussen overheden onderling en met andere partijen is in algemene termen geformuleerd, terwijl de betrokkenen meer specifieke ideeën hebben over wie, wat, waarom, met welk doel en met welk perspectief moet uitvoeren of realiseren. De bestaande beleidsdocumenten en decentralisatieovereenkomsten laten ruimte voor verschil in interpretatie, hetgeen aanleiding geeft tot doelstellingendiscussies, competentiestrijd en beleidsconcurrentie. Dit doet afbreuk aan de beeldvorming over de betekenis van het natuurbeleid en aan het draagvlak voor maatregelen en projecten.

het kernprobleem

De raad is het in zijn algemeenheid eens met de staatssecretaris dat de positie van natuur en natuurbeleid in politiek, bestuur en samenleving versterking behoeft. Zijn inziens betreft die noodzakelijke versterking in de eerste plaats de prioriteit van natuur bij bestuurlijke afwegingen en besluitvorming, en pas daarna het natuurbesef in de verschillende geledingen van de maatschappij en de verankering daarvan in het dagelijks functioneren.

De raad concludeert dat het kernprobleem niet het algemene maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid is, maar een te beperkte benutting en doorwerking van het aanwezige algemene maatschappelijk draagvlak in het beleid en de realisering van het beleid. Immers:

- in de uitvoeringsfase wordt als 'draagvlak' ten onrechte vooral de plaatselijke weerstand gemeten en belang toegekend; de voorafgaande besluitvorming op grond van het algemene draagvlak voor natuur wordt daarmee soms 'overruled'
- het overheidshandelen inzake het daadwerkelijk 'zorgen' voor de natuur is - waar het gaat om het afwegen van natuur met andere functies en belangen - moeilijk in overeenstemming te brengen met de ambities van het beleid
- het beleidsmatige en bestuurlijke tegenwicht dat wordt gegeven tegenover de grote ruimtedruk in het landelijk gebied als gevolg van andere wensen en ambities, is (te) beperkt
- het natuurbeleid was in afgelopen jaren sterk gericht op de Ecologische Hoofdstructuur en de ontwikkeling van (begeleid) natuurlijke natuur, waardoor kansen voor andere, voor sommigen meer aansprekende onderdelen onbenut zijn gebleven.

De nog beperkte verinnerlijking van natuur en natuurbeleid bij bestuurders en het overheidsapparaat is een belangrijke hindernis bij de uitwerking en doorwerking van het natuurbeleid. De politiek-bestuurlijke prioriteit die natuur en natuurbeleid in de praktijk krijgt, is naar de mening van de raad geen juiste afspiegeling van de betrokkenheid en waardering van de samenleving voor de natuur. Dit manco heeft ook nog een ander negatief effect op de positie van het natuurbeleid. Het openbaar bestuur draagt een specifieke verantwoordelijkheid voor collectieve waarden zoals natuur, maar juist dat bestuur blijft op dat punt achter bij de maatschappelijk gevoelde prioriteit. Dat nu werkt demotiverend en heeft zo een negatief effect op het draagvlak en de inzetbereidheid van individuen en groepen in de samenleving. Immers:

- individuele burgers en de samenleving als geheel worden niet gemotiveerd om het natuurbelang te laten prevaleren bij het verbinden van consequenties aan de overeengekomen zorg voor natuur; persoonlijke en kortere termijn-belangen blijven een te grote rol spelen
- twijfels over de 'hardheid' van de overheidsintenties, de beleidscontinuïteit, de inzet van instrumenten en een adequate beschikbaarheid van middelen, worden niet weggenomen maar eerder versterkt. De participatiebereidheid wordt daardoor zeker niet bevorderd.

oplossingsrichting: een betere natuur begint bij het openbaar bestuur ...

Aanpassingen in de politiek-bestuurlijke benadering van natuur en natuurbeleid zullen tot meer herkenning van dat beleid in de samenleving leiden. Dit kan perspectieven bieden voor een betere benutting van het aanwezige maatschappelijk draagvlak ten behoeve van het vastgestelde beleid. Een 'voorbeeldig' overheidshandelen zal bovendien ook anderen stimuleren om natuur en natuurbeleid een hogere prioriteit te geven in het denken en doen.

Een consequenter en maatschappelijk beter gefundeerd overheidshandelen ten aanzien van natuur en het verwerven van meer expliciete steun voor het natuurbeleid in de samenleving, vormen een majeure opgave die een grote inzet en standvastigheid vergt. Het belang van een adequaat en breed gedragen natuurbeleid rechtvaardigt die inzet, met als hoofdpunten:

- **een betere verinnerlijking van natuur en natuurbeleid.** Het beter doorwerken van het natuurbeleid in andere sectoren - de facetmatige doorwerking - en een meer volledige uitwerking en realisering van het beleid, zijn essentieel voor blijvende 'winst'. Economisering van beleidsdoelen kan een praktische uitwerking zijn van de beoogde doorwerking en verankering van de zorg voor natuur in beleid en samenleving: door het via de markt belonen van keuzen of inspanningen vóór de natuur (van burgers, eigenaren en beheerders, overheden), dan wel het belasten van natuuronvriendelijk gedrag;
- **herkenbaarheid van de beleidsdoelen.** Een betere aansluiting van het beleid bij 'mensenwensen' is voor het beter benutten van het maatschappelijk draagvlak een belangrijke en kansrijke strategie (zie ook NBL 21). Voorwaarde is dat deze verbreding niet ten koste mag gaan van de aandacht voor bestaande, 'oude' prioriteiten;
- **duidelijkheid en continuïteit.** Het volgen van een heldere en vaste lijn in doelen, instrumenten en informatievoorziening, is een belangrijke voorwaarde voor de (rijks)overheid om te worden herkend als consistent en betrouwbaar. Alleen op die basis kan maximale medewerking en minimale weerstand bij de beleidsrealisering worden bereikt;
- **voorkomen of beperken van weerstanden.** Weerstand in de realiseringsfase van het beleid kan worden beperkt - soms voorkomen - door een andere aanpak: bij de planvorming, het benaderen en betrekken van belanghebbenden en het verstrekken van informatie.

... maar uiteindelijk doet de natuur een beroep op de gehele samenleving

Het moge dan zo zijn dat een betere natuur - uitgaande van de huidige situatie - begint bij het openbaar bestuur, maar daar kan en mag het niet bij eindigen. Na de bestuurlijke inhaalslag komen andere verbeteringen in beeld, waarop nadrukkelijk ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden aangesproken.

4 beantwoording van de concrete adviesvragen

In dit hoofdstuk beantwoordt de raad de drie concrete adviesvragen van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, gebruik makend van hetgeen in de eerdere hoofdstukken werd beschreven. Bij de beantwoording van de vragen heeft hij zich vooral beperkt tot zaken die op afzienbare termijn geïmplementeerd kunnen worden en zo nog kunnen bijdragen aan de realisering van het vigerende beleid. Om de langere termijn echter niet geheel te veronachtzamen, is op enkele onderdelen ook een meer strategisch advies opgenomen.

VRAAG 1: Hoe kan de politiek-maatschappelijke basis van natuur en natuurbeleid worden onderhouden en versterkt ?

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is gemotiveerd, meent de raad dat voor de versterking van de politiek-maatschappelijke basis van natuur en natuurbeleid in de eerste plaats aandacht moet worden besteed aan de positie van natuur en natuurbeleid in politiek en bestuur en hoe het natuurbeleid wordt uitgewerkt en gerealiseerd. Inspanningen aangaande het maatschappelijk draagvlak (zie vraag 2) mogen daarbij echter niet uit het oog worden verloren.

De raad onderscheidt vier sporen om te komen tot een versterking van de positie van natuur en een betere verankering van het natuurbeleid binnen de overheid, bestuur en samenleving. Deze sporen zouden tegelijkertijd ontwikkeld en gevolgd moeten worden, te weten:

- a) het bewerkstelligen en bewaken van een betere verinnerlijking van het natuurbesef en natuurbeleid in het handelen van (andere) bestuurders en overheidsinstanties;*
- b) het beter definiëren en gericht benutten van het bestaande draagvlak voor natuur ten behoeve van het beleid;*
- c) het bestuurlijk en beleidsmatig concretiseren en uitwerken van de verbrede beleidsdoelen en het verduidelijken van de posities van bestuurslagen en andere partijen;*
- d) het verminderen en voorkómen van weerstanden door - waar mogelijk en verantwoord - een aangepaste wijze van de beleidsvoering of beleidsrealisatie te hanteren.*

a. natuurbesef en natuurbeleid beter verinnerlijken

Het bevorderen van natuurinclusief denken, besturen en besluiten en het vergroten van het besef van bestuurlijke medeverantwoordelijkheid voor de doelstellingen van het natuurbeleid is essentieel. Natuurbeleid moet daartoe - naast de uitwerking als sectorbeleid - ook een uitwerking krijgen als facetbeleid dat mede richting geeft aan ontwikkelingen in andere sectoren. Deze uitwerking kan onder meer de volgende punten omvatten:

- om de verinnerlijking van de natuur en de doorwerking van het natuurbeleid binnen de gehele rijksoverheid gestalte te geven, moeten de facetmatige aspecten van het natuurbeleid direct de (mede-)verantwoordelijkheid van de minister van LNV worden. Daarmee wordt een permanente inbreng van de relevante overwegingen en uitgangspunten in alle beraadslagingen van de ministerraad mogelijk en kunnen collega-bewindslieden direct en op voet van gelijkheid worden aangesproken op hun handelen in relatie tot de natuur
- beleidscontinuïteit, consistentie van afwegingen en besluitvorming, betrouwbaarheid en rechtszekerheid kunnen in belangrijke mate worden bevorderd door prioritaire natuur op gebiedsniveau te verankeren in publiekrechtelijke regelgeving zoals de Natuurbeschermingswet. De hiermee samenhangende waarborgen en procedurele kaders scheppen voor alle betrokken partijen duidelijkheid en rechtszekerheid
- het inzicht in de doelen en achtergronden van het natuurbeleid onder politici, bestuurders en ambtenaren van rijk, provincies en gemeenten moet vergroot worden door gerichte voorlichting, informatie en eventueel scholing. Mede-overheden zouden bovendien, ter ondersteuning van integrale afwegingsprocessen en verheldering van handelingsperspectieven, voorzien moeten worden van technische kennis en praktische informatie. Ook door vanuit het natuurbeleid een actieve inbreng te leveren aan beleids- en planvormingsprocessen bij andere sectoren, wordt een natuur-inclusieve werkwijze bevorderd

- de verinnerlijking kan voorts worden bevorderd door afwegingen aangaande de natuur en andere functies in een bredere context te plaatsen dan alleen de ecologische en economische. Waar mogelijk moet aandacht worden besteed en meer gewicht worden toegekend aan ethische, esthetische, culturele, spirituele en maatschappijfilosofische motieven: immateriële waarden en normen waaraan in onze samenleving een groeiend belang wordt toegekend. Waar de aard van de natuur(doelen) de gelegenheid biedt, moet worden aangesloten bij de motieven van direct betrokken eigenaren, gebruikers en omwonenden.

b. bestaand maatschappelijk draagvlak beter benutten

Het maatschappelijk draagvlak is in het algemeen groter dan nu blijkt uit de rol die natuur speelt in besluitvorming en bestuur. Dit aanwezige draagvlak moet beter worden benut:

- het begrip maatschappelijk draagvlak moet zorgvuldiger worden geïnterpreteerd en gebruikt. Weerstand tegen concrete maatregelen of projecten op uitvoeringsniveau moet niet worden verward met gebrek aan algemeen maatschappelijk draagvlak voor die initiatieven. Niet zelden is sprake van een Nimby-effect
- ook bestuurlijke verhoudingen kunnen een optimale benutting van het maatschappelijk draagvlak in de weg staan. In dit verband pleit de raad voor besluitvorming op het niveau dat bij de in het geding zijnde natuurdoelen past. Met 'besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger' mogen lokale en soms ook provinciale besturen niet in een onmogelijke spagaat terechtkomen, met zulke tegengestelde belangen dat besluitvorming altijd ten koste gaat van óf de prioritaire natuur óf de lokale belangen. Maar gedetailleerde bemoeienis vanuit de rijksoverheid met projecten van regionale of lokale betekenis is evenmin gewenst. De inspanningen vanuit het rijk zouden zich hier moeten beperken tot het faciliteren van dergelijke initiatieven en processen. Decentralisatie van bevoegdheden kan alleen succesvol zijn en tot extra draagvlak leiden, als er ruimte is voor een eigen beleidsverantwoordelijkheid. Als die ruimte niet geboden kan worden - omdat bijvoorbeeld de kaders of afwegingsgrondslagen op (inter)nationaal niveau vastliggen - moet decentralisatie niet worden nagestreefd. Decentrale overheden krijgen anders te maken met legitimatie- en dus draagvlakproblemen naar de eigen bevolking, terwijl de centrale overheid wordt aangesproken op daden van andere bestuurslagen
- directe - 'top-down' - rijksbemoeienis kan lokaal soms ook een positief effect hebben. Deze kan bijdragen aan de (h)erkenning van het belang van een bepaald beleidsdoel c.q. de betekenis van de betreffende natuur, en langs die lijn draagvlak genereren. Iets van zulke waarde is immers begerenswaardig? Een nadere definiëring van dergelijke prioriteiten is wel noodzakelijk, evenals een zorgvuldige inbedding van de uitvoering met voldoende aandacht voor consequenties op uitvoeringsniveau. Invoelingsvermogen en respect voor 'getroffen' belanghebbenden en creatief maatwerk bij het zoeken naar oplossingen, kunnen de pijn verzachten van de offers die uiteindelijk op lokaal niveau altijd worden gevraagd
- beheerders in de landbouw, bosbouw en op landgoederen zijn aangewezen op continuïteit en rentabiliteit en opereren daarom op basis van een lange termijnplanning. Regelingen ten aanzien van particulier en agrarisch natuurbeheer moeten daarop worden afgestemd. Vertrouwen en continuïteit vormen hier de sleutels tot draagvlak en participatiebereidheid. Dat kan omslaan in weerstand en distantie als betrokkenen in onzekerheid worden gelaten over de beschikbaarheid van middelen of geconfronteerd worden met veranderingen in beleid, prioriteiten, regelingen of vergoedingssystemen. Er moet lering getrokken worden uit de recente problemen rond de invoering van de nieuwe regelingen voor agrarisch en particulier natuurbeheer en de onrust en onvrede over gang van zaken rond de subsidiëring van schaapskudden en ganzenopvang. De bestaande bereidheid om te participeren in de uitvoering van het natuurbeleid moet worden gekoesterd. Het faciliteren van inspanningen die liggen in de lijn van het beleid en de beoogde beleidsdoelen, verdient een hoge prioriteit.

c. prioriteiten, posities, taken en verantwoordelijkheden verhelderen

Het is belangrijk dat de motieven en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het natuurbeleid helder uit te dragen, met inbegrip van de posities, taken, rollen en verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien voor de verschillende overheden en andere partijen. Op die basis ontstaat ook aanspreekbaarheid op de bijdrage aan de beleidsrealisatie.

OVERHEDEN: Aanspreekbaarheid op verantwoordelijkheden vergt ook afrekenbare doelen en (soms) concrete zeggenschap, hetgeen essentieel is bij het delegeren of decentraliseren. Het Decentralisatieakkoord tussen LNV en de provincies en de daarop gebaseerde uitvoeringsconvenanten kunnen op deze punten verhelderd en verbeterd worden, bijvoorbeeld door:

- het concretiseren van de taken, prioriteiten en eventuele verplichtingen van de verschillende bestuurslagen, met inbegrip van de daarmee samenhangende posities en verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar
- het vertalen en uitwerken van de onderlinge posities en verantwoordelijkheden in een gedecentraliseerde uitvoering naar sturing, monitoring en toetsing. Met name de mogelijkheid voor het rijk - en soms de provincie - om als eindverantwoordelijke de concrete uitwerking en realisering te monitoren en - zonodig - bij te sturen, vraagt om verbetering
- het uitwerken en implementeren van een systematiek van resultaatbeloning: met positieve beloning van effectieve doelrealisatie én met correctieve opties (bestuurlijk en/of financieel) voor onverhoopte gevallen van taakverwaarlozing.

ALLE PARTIJEN: De participatie van andere overheden en private partijen moet - hoewel van eminent belang - niet worden 'gekocht'. Op termijn kan dat de verinnerlijking van de zorg voor natuur in de weg staan. De basiszorg voor natuur moet niet afhankelijk worden van geld of andere materiële beloningen. Die zorg moet vanzelfsprekend zijn, op grond van het besef van een bestuurlijke of maatschappelijke verantwoordelijkheid. De onder a. bepleite facetmatige uitwerking van het natuurbeleid kan voor een dergelijk bewustzijn de juiste kaders scheppen.

Overigens wijst de raad financiële vergoedingen voor inspanningen die de algemene, basale zorgzaamheid voor de natuur te boven gaan, niet af. Integendeel, een adequaat en betrouwbaar vergoedingensysteem - zowel voor overheden als voor private partijen en maatschappelijke organisaties - is juist een belangrijk element in de zorg voor de natuur.

d. weerstanden wegnemen en voorkómen

Weerstanden die te maken hebben met de praktische realisering van het beleid kunnen worden verminderd of wellicht voorkomen: door een andere wijze van planontwikkeling en planning in ruimte en tijd, door het eerder betrekken van andere of meerdere partijen of door het kiezen van andere uitvoeringsmethoden. De doelen en de daarmee samenhangende fysieke randvoorwaarden zijn bepalend voor de mogelijkheden, naast de flexibiliteit van instrumenten en de creativiteit van ambtenaren en bestuurders.

De 'weg van de minste weerstand' wordt gemarkeerd door objectiveerbare doelen, prioriteiten en motieven, helderheid over alternatieven, inzicht in de mate van handelingsvrijheid, een begrip- en respectvolle benadering van belanghebbenden en het eerlijk verdelen van lusten en lasten. Om deze weg te bewandelen zonder te verdwalen, moet de markering worden gevolgd.

VRAAG 2: Welke mogelijkheden biedt het sociaal instrumentarium bij het vergroten van de politiek-maatschappelijke verankering van natuur en natuurbeleid ?

Op grond van zijn bevindingen inzake betrokkenheid en participatie, onderscheidt de raad bij de beoordeling van de perspectieven van het sociaal instrumentarium (voorlichting, educatie, participatieve en procesmatige beleidsvoering) drie relevante situaties: (a) het behoud van bestaand draagvlak, (b) het vergroten van draagvlak en (c) gedragsverandering.

a. bestaand draagvlak actief onderhouden

Het bestaande draagvlak voor natuur is het resultaat van ontwikkelingen en inspanningen gedurende de afgelopen eeuw. Het moet daarom gekoesterd en actief onderhouden worden, en ook omdat op korte termijn geen aanzienlijke uitbreidingen van het draagvlak mogelijk zijn. Dat geldt ook voor de participatiebereidheid, die in Nederland naar verhouding al hoog is. Lang niet

iedereen zal op basis van betrokkenheid ook actief participeren. Een overtuigende beleidsinzet, blijvende aandacht voor voorlichting en educatie en een directe beschikbaarheid en bereikbaarheid van natuur zijn belangrijk voor het noodzakelijke 'onderhoud' van het aanwezige draagvlak voor de natuur en tévens een voorwaarde voor draagvlak voor het *natuurbeleid*.

Voor groepen die direct betrokken zijn bij inrichting en beheer, zijn met name ook consistentie en continuïteit factoren van belang. Het meest belangrijke perspectief voor groei van het draagvlak en betrokkenheid op de korte termijn ligt in het actiever betrekken of beter benutten van deze groepen bij de vormgeving en uitvoering van het beleid, zoals particuliere grondeigenaren, zorginstellingen en financiële instellingen, mogelijk ook particuliere beleggers. Met een meer procesmatige aanpak kan - indien de beleidsdoelen voldoende ruimte bieden - beter worden aangesloten en ingespeeld op de preferenties van dergelijke groepen.

b. draagvlakvergroting koppelen aan de langere termijn

Voor een substantiële vergroting van het natuurbesef en het algemeen maatschappelijk draagvlak voor natuur, ziet de raad slechts perspectieven op de lange(re) termijn. Daarvoor is een langdurige en intensieve inspanning nodig. Een dergelijke versterking is gewenst, ondanks dat het algemeen maatschappelijk draagvlak voor natuur thans nog niet het voornaamste knelpunt is. Bij die versterking moet het aanwezige spectrum van maatschappelijke organisaties een belangrijke rol vervullen: de gevestigde natuurorganisaties maar ook milieucoöperaties, agrarische natuurverenigingen en andere samenwerkingsverbanden. Zij moeten in die activiteit nadrukkelijk erkend en gefaciliteerd worden, en de overheid zelf moet de basis leggen voor vertrouwen in de noodzaak voor en in de legitimiteit van het natuurbeleid.

c. concrete gedragsverandering bevorderen

De meer vrijblijvende, passieve vormen van voorlichting en educatie - zoals algemene natuurvoorlichting, natuurbeleving op vroege leeftijd, bezoekerscentra en dergelijke - zijn essentieel voor het ontwikkelen van belangstelling en voorzien in een informatiebehoefte. Dat leidt echter niet automatisch, zo blijkt uit onderzoek, tot het kiezen van natuurvriendelijke(r) alternatieven of tot een andere prioriteitstelling van natuur bij beslissingen.

Gedragsveranderingen lijken vooral geïnitieerd te worden door meer gerichte informatieoverdracht - onder meer over de effecten van het eigen handelen en de alternatieven daarvoor - en de concrete mogelijkheden en instrumenten om een ander gedrag praktisch vorm te geven. Vormen van actieve en gestructureerde educatie, met inbegrip van scholing via het reguliere onderwijs, lijken daarbij onontbeerlijk. Door handelingsperspectieven kan de kloof tussen denken en doen verkleind worden en leiden tot een betere verankering van natuur in het handelen. In dit kader past ook de 'economisering' van natuurdoelen (zie hierna bij vraag 3).

VRAAG 3: Welke impulsen kan LNV geven aan de politiek-maatschappelijke verankering van natuur en natuurbeleid? En tot welke keuzen in beleid en beheer kan dit leiden?

De raad formuleerde hiervoor reeds verschillende aanbevelingen aangaande een betere verankering van natuur en natuurbeleid. Belangrijke 'impulsen' waarbij LNV een leidende rol zou kunnen of moeten spelen - en de globale beleidsimplicaties - zijn:

- **'staan' voor de natuur.** LNV moet het belang van natuur en het daaruit gemotiveerde natuurbeleid met overtuiging op de politieke kaart zetten en de overheidsverantwoordelijkheid voor natuur onderstrepen. Met continuïteit in doelen en effectieve doorwerking in prioriteiten en instrumenten, moet zij staan voor realistische ambities, consistentie en doortastendheid. Een genuanceerde maar effectieve inzet van de herziene Natuurbeschermingswet, de Flora en Faunawet en de afweegformules en het compensatiebeginsel uit het SGR kunnen bijdragen om natuurbeleid de positie te geven die zij behoeft. De doelstellingen en prioriteiten van het Natuurbeleidsplan (1990) moeten worden vastgehouden én verbreed met de mens- en samenlevinggerichte component van NBL21. Hoofddoelstelling wordt dan: instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden (met inbegrip van abiotische condities) ten behoud van de

biodiversiteit én als essentiële bijdrage aan het leefmilieu van de mens, in het belang van een duurzame en leefbare samenleving

- **gezag verwerven.** LNV moet meer gezag opbouwen bij andere departementen en overheden en in de samenleving. Dat is essentieel voor een krachtig beleid. Een dergelijke positie kan zich ontwikkelen op basis van professionaliteit, betrouwbaarheid, realiteitszin, daadkracht en flexibiliteit, in combinatie met een consistente en consequente uitvoering van beleid, heldere doelen, inzet van instrumenten en bevoegdheden en zonodig handhaving
- **internationale verplichtingen uitdragen.** LNV moet op korte termijn actie ondernemen ter bevordering van een juiste beeldvorming en een goed begrip van de achtergronden, aard en betekenis van diverse internationale richtlijnen en verdragen en de daaruit voortvloeiende consequenties voor beleid en bestuur. Een juiste implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en het uitdragen van het daarop gebaseerde beleid - ook voor andere bestuurslagen - heeft prioriteit
- **natuur-inclusieve planning bevorderen.** LNV moet een natuurinclusieve planning bevorderen: door een directe inbreng in het kabinetsberaad, door kennisverspreiding en door een pro-actieve beleidsinbreng bij mede-overheden. De mogelijkheden voor meekoppelen, meeritsen, win-win en dergelijke moeten worden benut, maar daarvan mag niet het gehele natuurbeleid afhankelijk worden. Natuurinclusieve planning moet onderdeel zijn van een vanzelfsprekende integraliteit en van een kwaliteitsbenadering van functies en ontwikkelingen. Het gericht monitoren en in beeld brengen van de voortgang bij het totstandkomen van deze facetmatige ontwikkeling verdient aanbeveling
- **natuurdoelen economiseren.** Natuurinclusief handelen - door overheden én door organisaties en individuen - kan bevorderd en ondersteund worden door het belonen van natuurinclusief en het belasten van natuurexclusief gedrag. Zo wordt gebruik gemaakt van markt-mechanismen om tot een gedragsverandering te komen. Voorbeelden van deze 'economisering' zijn al bekend uit het milieu- en energiebeleid. Het natuurbeleid zou de kaders voor deze vorm van doorwerking moeten omvatten. Vergroening van de werking van het Gemeentefonds - al eerder door de raad voorgesteld - zou bijvoorbeeld het natuurinclusief denken en doen bij gemeenten sterk bevorderen. Ook met betrekking tot landbouw, recreatie en toerisme, stedenbouw en infrastructuur zijn er mogelijkheden
- **recreatieve en ecologische relaties stad-land optimaliseren.** LNV moet de recreatieve en ecologische relaties tussen stad en land optimaliseren: betere ontsluiting en verbinding van groen in de stadsrand en aangrenzende natuur en bosgebieden, de ontwikkeling van groene annex recreatieve corridors in landbouwgebieden etc. In de praktijk blijken met name de lokale en soms ook de regionale routestructuren - die van groot belang zijn voor natuurbeleving in de directe leefomgeving - nog aanzienlijke verbeteringen en versterking te behoeven. LNV kan en moet provincies en gemeenten daarbij veel nadrukkelijker stimuleren en faciliteren
- **adequaate en toegankelijk kennisnetwerk (doen) verzorgen.** LNV moet zorgen voor de ontwikkeling en instandhouding van een adequaat, voor een ieder toegankelijk en bruikbaar kennisnetwerk op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie. Dat kennisnetwerk zou niet alleen voor beleid en uitvoering, maar óók bij de 'vorming' van draagvlak voor natuur en natuurbeleid een rol moeten vervullen: door actieve informatie- en kennisoverdracht, al dan niet direct gerelateerd aan beleidsdoelen en projecten. Aan de maatschappelijke organisaties moet hierbij een belangrijke uitvoerende taak worden toegekend
- **regelingen en procedures vereenvoudigen en stroomlijnen.** LNV moet hoge prioriteit geven aan een verdere vereenvoudiging en stroomlijning van de bestaande regelingen op het gebied van inrichting en beheer. Daarbij dient niet alleen het aantal en de complexiteit van regelingen onderwerp van heroverweging te zijn, maar ook de aard en complexiteit van procedures voor deelname of subsidiëring. Het functioneren van de dienst Laser - als loket voor aanvragen en subsidiëring - moet in dat kader kritisch worden bezien, teneinde de participatiebereidheid bij grondgebruikers optimaal te kunnen (blijven) benutten

- **beheer mede afstemmen op beleefbaarheid en draagvlak.** De verschijningsvorm en het beheer van natuur zijn van invloed op de beleving en waardering daarvan. Beheervormen moeten daarom mede worden beoordeeld op hun bijdrage aan beleving, waardering, draagvlakvorming of weerstandontwikkeling. Bij aanleg en ontwikkeling zou in dat verband snel(ler) tot eerste tastbare resultaten gekomen moeten worden. En omdat natuurelementen in de directe leefomgeving eveneens van belang zijn voor de beleving en draagvlakvorming, zou daar veel winst gerealiseerd kunnen worden door het (doen) aanleggen van andere 'normen' bij het beheer van groen, wegen en water.

5 slotconclusie: naar een 'natuuroffensief' met perspectief

een echt 'natuuroffensief' vergt meer dan extra geld

Bij de voorstellen voor een 'natuuroffensief' wordt gedacht aan het inzetten van extra middelen voor het natuurbeleid, teneinde de uitvoering te versnellen. De raad ondersteunt die gedachte van harte, maar meent dat voor een écht offensief een bredere inzet nodig is. Alleen als tegelijk óók een slag wordt gemaakt op het gebied van de verinnerlijking van natuur en het natuur-inclusieve denken en doen in politiek en bestuur, zal er sprake zijn van blijvende terreinwinst.

Een snel zichtbare en concrete uitwerking van een natuur-inclusief overheidsbeleid is het 'economiseren' van natuurdoelen: het belonen van natuurinclusief gedrag en het belasten van natuurexclusief handelen. Zo draagt het markt-mechanisme bij aan gedragsverandering. Deze aanpak wordt op enkele punten al gehanteerd in het milieu- en energiebeleid. Het facetmatige natuurbeleid zou de kaders moeten geven voor een dergelijke doorwerking bij andere sectoren en overheden. Zo kan vergroening van de werking van het Gemeentefonds het natuurinclusief handelen van lokale overheden sterk bevorderen. En ook met betrekking tot landbouw, recreatie en toerisme, stedenbouw en infrastructuur zijn er mogelijkheden.

vermaatschappelijking van het natuurbegrip: belangrijk, maar oppassen voor valkuilen

Verbreiding van de beleidsaandacht naar ook andere dan 'ecologische' natuurdoelen, zoals in NBL21 beschreven, is een noodzakelijke stap die kan leiden tot een betere benutting van bestaand draagvlak. Een brede basiskwaliteit is naar de mening van de raad gewenst en naar zijn idee zelfs onmisbaar, ook als randvoorwaarde voor het duurzaam behoud van bijzondere soorten, elementen en gebieden. Daarom juicht de raad deze verbreiding ook toe, vooropgesteld dat die niet ten koste gaat van de aandacht voor 'oude' prioriteiten. De valkuilen waarvoor de raad in dit verband wil waarschuwen zijn:

- **begripsverwarring en uitholling.** Bij het verbreden van de beleidsdoelen wordt óók het begrip 'natuur' verbreed en veralgemeeniseerd. Dat mag niet leiden tot misvattingen aangaande bedreigde, kwetsbare soorten en ecosystemen. Het gevoel van urgentie en de bereidheid tot inspanningen ten behoeve van deze natuurwaarden mag niet afnemen, onder het motto dat 'er immers nog zoveel ándere natuur is' ... Helderheid over de verschillende soorten natuur, concrete doelen, prioriteiten, motieven en verantwoordelijkheden moeten de vermaatschappelijking van het natuurbeleid voor deze valkuil behoeden
- **vernieuwing om de vernieuwing.** Bij verbreiding - maar ook meer in het algemeen - is de verleiding soms groot om 'vernieuwingen' door te voeren. Daarbij is de vorm nogal eens belangrijker dan de inhoud, is het verband met de oude situatie onzeker of onduidelijk en ontstaat er verwarring en irritatie bij maatschappelijke actoren. Dat gaat ten koste van de zo noodzakelijke participatiebereidheid. De raad dringt er daarom op aan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande beleidslijnen en instrumenten.

realisering: denken én doen

Het praktisch realiseren van een verbreed en 'offensief' natuurbeleid zal, ondanks de betere aansluiting op de zogenoemde 'mensenwensen', geen eenvoudige opgave zijn. Mensen wensen immers nog veel meer, vaak ook tal van natuuronvriendelijke zaken. Het beleid zal dan ook moeten opereren binnen een veelheid van krachten, die niet allemaal natuurgericht zijn. Een goed begrip van 'natuur' - de waarde en het belang van natuur en de doelen van het natuurbeleid - vormt de basis voor de noodzakelijke positie en doorwerking. Bestuurlijke moed en beleidsmatige standvastigheid zullen soms nodig zijn om de gewenste situatie te realiseren.

Alleen mooie woorden zijn bij natuurbeleid niet genoeg. Zelfs geld is niet alles. Aan de noodzakelijke keuzen moeten consequenties verbonden worden. Die moeten echter niet gezocht worden in de zoveelste nieuwe beleids categorie, subsidietitel of regeling. De door de raad bedoelde consequenties betreffen hetgeen 'tussen de oren' zit en de doorwerking daarvan

op álle keuzen en besluiten die van invloed zijn op de natuur: het natuurinclusieve denken en doen.

bijlagen

- 1 adviesaanvraag
- 2 samenstelling werkgroep
- 3 geraadpleegde literatuur

bijlage 1
adviesaanvraag staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

bijlage 2

samenstelling voorbereidingsgroep

In december 1999 heeft de raad uit zijn midden een werkgroep ad-hoc samengesteld om dit advies over de politiek-maatschappelijke basis voor het natuurbeleid voor te bereiden. Deze voorbereidingsgroep was als volgt samengesteld:

Prof. dr. Th.A.M. Beckers
Mw. drs. H.L. Blok
Mw. dr. H.M. de Boois (voorzitter)
Mw. mr. F.G. van Diepen-Oost
Mw. mr. H.C. ter Kuile-van der Hoeven
Dhr. P. Nijhoff
Prof. dr. W.J. Wolff

Vanuit het secretariaat werd de voorbereidingsgroep ondersteund door ing. A.K. Denneman (secretaris voorbereidingsgroep) en dr. B.H. van Leeuwen.

geraadpleegde personen

Tijdens de voorbereiding van dit advies zijn door het secretariaat gesprekken gevoerd om informatie te vergaren of om denkbeelden te toetsen met externe onderzoekers en ervaringsdeskundigen.

Medewerking hieraan werd onder meer verleend door ir. J.W. Straatsma (LTO-Nederland), dr. C.M. Volker (Alterra) en drs. J. Walter (EC-LNV Wageningen).

bijlage 3

geraadpleegde literatuur

- Aarts, M.N.C. & C.M.J. van Woerkom (1994)
Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid LUW, Wageningen
- Anema, K. (1994)
Draagvlak, 's kijken wat het wordt...' LBL, Utrecht
- Anonymus (2000)
Wat wensen mensen aan natuur ? In: Landwerk 1 (2000) nr. 1, p.p. 11-12
- Berg, A.E. van den (1999)
Individual Differences in the Aesthetic Evaluation of Natural Landscapes. (thesis) RUG, Groningen
- Buijs, A.E. (2000)
Natuurbeelden van de Nederlandse bevolking. In: Landschap jrg. 17, nr. 2 WLO, Wageningen
- Buijs, A.E. & P. Filius (1998)
Natuurbeelden in de praktijk; de invloed van natuurbeelden en natuurvisies op gedrag en mening over het beleid. Rapport 623, SC-DLO/IBN-DLO Wageningen
- Buijs, A.E. en C. Volker (1997)
Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Rapport 546, SC-DLO, Wageningen
- Dekker, P. (1999)
Deelname aan vrijwilligerswerk. In: Vrijtijdsstudies jrg. 17 nr. 3, p.p. 57-60
- Dinten, W.L. (1997)
Landbouw en samenleving; etalage van maatschappelijke vraagstukken.
Essay voor de verkenning 'veranderende relaties tussen landbouw en maatschappij op weg naar 2015. NRLO-rapport 97/41, NRLO, Den Haag.
- Dubbink, W. & D. Huitzing (red.) (1999)
Wandelen in natuur en landschap van de 21e eeuw. Natuur en natuurbeleid filosofisch bekeken. Reeks Operatie Boomhut nr. 9. IKC-N, Wageningen
- Duijvendak, W., I. Horstik & B. Zagema (red.) (1999)
Het Groene Poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek. IPP/MD, Amsterdam
- Hajer, M. (2000)
Politiek als vormgeving (oratio) Vossiuspers AUP, Amsterdam
- Hamsvoort, C.P.C.M. van der & J. Luijt (1994)
Expected benefits of the private provision of nature conservation and landscape amenities. (paper 37th EAAE Seminar, Vienna, Austria)
- Hendriks, F. & P.W.Tops (2000)
Leiderschap in een consensusdemocratie; tussen meeslepen en motiveren. In: Bestuurskunde jrg. 9 nr. 1, p. 254 - 265 Elseviers bedrijfsinformatie bv., Den Haag
- Hoogendam, E. & K.B.M.Peters (2000)
De recreatieve verbinding tussen stad en land; analyse van recreatieve dooradering. Stichting Recreatie, Den Haag
- Jókovi, E.M. (2000)
Recreatie van Turken, Marokkanen en Surinamers in Rotterdam en Amsterdam; een verkenning van het vrijetijdsgedrag en van de effecten van de etnische cultuur op de vrijetijdsbesteding. Alterra-rapport 003, WUR, Wageningen
- Jong, W.M. de & G.V.A. Mulder (2000) Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming. in: Bestuurskunde jrg. 9, nr. 1 p.p. 2 - 14 Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag
- Klerk, L. de (1998)
Rust en rijkdom. Een sociaal-wetenschappelijk perspectief op de culturele betekenis van het landelijk gebied. Amsterdam
- Klijn, J.A. & F.R. Veeneklaas (1996)
Realiseringskansen van natuur in grote eenheden in Nederland RMNO-rapport nr. 117, RMNO, Den Haag

- Kuindersma, W. & T.A.Seines (1999)
Natuur in de zelfsturende samenleving; een verkenning van de mogelijkheden Reeks Operatie Boomhut nr. 4, IBN-DLO/LEI-DLO, Wageningen/Den Haag
- Luttik, J., M. Prust, E. Verbij & M. Pleijte (2000)
Doe maar weer een hoogwatertje. Studie naar de invloed van maatschappelijke arrangementen op het realiseren van natte natuur in combinatie met rivierverruiming. ALTERRA-rapport 026, WUR, Wageningen
- Margadant-van Arcken, M. & C. v.d.Berg (2000)
Natuur in pluralistisch perspectief; theoretisch kader en voorbeeldmateriaal voor het omgaan met een veelheid aan natuurbeelden. CD(Press, Utrecht
- Metz, T. (1998)
Nieuwe Natuur. Reportages over veranderend landschap AMBO, Amsterdam
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990)
Natuurbeleidsplan; regeringsbeslissing. TK 1989-1990, 21149 nrs. 2-3 SDU, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000)
Natuur voor mensen, mensen voor natuur; nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw LNV, Den Haag
- Molenaar, J.G. de (1998)
Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur. IBN-rapport 345, IBN-DLO, Wageningen
- Muijen, M. van (1995)
Van 'vrijblijvend' naar 'algemeen verbindend' doelgroepenbeleid in: Milieu 1995 nr. 2, p.p. 79 - 84
- Natuurbeschermingsraad (1993)
Natuur tussen de oren; natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid NBR, Utrecht
- Natuurbeschermingsraad (1994)
Waar een wil is, is een wet; advies over de verantwoordelijkheid van de overheid en de inzet van publiekrechtelijke middelen voor de bescherming van natuurgebieden. NBR, Utrecht
- Peppel, R.A. van de & M.T. Prummel (2000)
De selectiviteit van interactief beleid. in: Bestuurskunde jrg. 9, nr. 1 p.p. 15 - 24 Elsevier bedrijfsinformatie bv., Den Haag
- Poll, N.E. van de & A. Glasmeier (1997)
Natuurontwikkeling: waarom en hoe? Verslag van een debat. Werkdocument 59, Rathenau Instituut, Den Haag
- Raad voor het Landelijk Gebied (1998)
Van waarden, opportunisme en vergetelheid; advies over het bestuur van het landelijk gebied. Publicatie RLG 98/2. RLG, Amersfoort
- Raad voor het Landelijk Gebied (1998)
Natuurbeleid dat verder gaat; advies over voortgang en vernieuwing van het natuurbeleid. Publicatie RLG 98/8. RLG, Amersfoort
- Raad voor het Landelijk Gebied (1999)
Grondbeleid voor groene functies; advies over een gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies. Publicatie RLG 99/4. RLG, Amersfoort
- Raad voor het Landelijk Gebied (2000)
Het belang van samenhang; advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied. Publicatie RLG 00/3. RLG, Amersfoort
- Raad voor Milieu en Natuuronderzoek (2000)
Natuur over de drempel; kennis en kennisinfrastructuur voor natuur, bos, en landschap aan het begin van de 21e eeuw. RMNO-rapport nr. 143, RMNO/NRLO, Rijswijk
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2000)
Bestuurlijke samenwerking en democratische controle. Rob, Den Haag
- Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Financiële Verhoudingen (2000)
De kunst van het overlaten; maatwerk in decentralisatie Rob/Rfv, Den Haag

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

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2000)
Natuurbalans 2000 RIVM/Samsom, Bilthoven/ Alphen a.d. Rijn

Rijnveld, M. & J.F.M. Koppenjan (1997)
Draagvlakvorming bij grote projecten In: Bestuurskunde jrg. 6, nr. 3, p.p. 94 - 107

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

Veld, R.J. in 't (red.) (2000)
Willens en wetens; de rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen Lemma, Utrecht

Verschuuren, J.M. (2000)
De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europees en internationaal milieurecht (oratio)
Tjeenk Willink, Deventer

Vinken, H. & L. van Dam (in prep.)
Beelden van natuur; evaluatie van Bredase NME-projecten. Globus, Instituut voor Globalisering en Duurzame Ontwikkeling K.U.B., Tilburg

Volker, C.M. (red) (1997)
Draagvlak voor natuur en landschap in de samenleving. Verslag van een themamiddag gehouden in DLO-SC, op 11 dec.1996. rapport 533, SC-DLO Wageningen

Volker, C.M. (1999)
Vrijwillig Landschapsbeheer In: Vrijtijdsstudies jrg. 17 (1999) nr. 3, p.p. 61 - 63

Volker, C.M. (2000)
Natuur in het hart van de burgers In: Landwerk jrg. 1 (2000) nr. 4 p.p. 38 - 41

Volker, C.M., V. Bezemer, R. Kranendonk & E. Verbij (2000)
Mensenwensen en de inrichting van het natuurbeleid Reeks Operatie Boomhut nr. 12, Alterra, Wageningen

Volker, C.M., A.E. Buijs, P. Filius, N. van den Eerden & H.J.W. Oosterveld (1998)
Draagvlak voor de natuur; beelden, context en instrumenten. IBN-DLO/LEI-DLO/SC-DLO, Wageningen, Den Haag

Westholm, E., M. Moseley & N. Stenlas (edit.) (1999)
Local partnerships and rural development in Europe; a literature review of practice and theory. DFR-rapport 1999:4, Falun, Sweden

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998)
Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Rapporten aan de regering nr. 53. WRR, Den Haag

Zweegman, G.J. & H.J. Hekhuis (1998)
Bouwen aan draagvlak: de doelgroepkenmerkenmethode als draagvlak IBN-rapport 335, IBN-DLO, Wageningen

Zweers, W. (1995)
Participeren aan de natuur; ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld.
Uitg. Jan van Arkel, Utrecht

e.a.

Publicaties

gepubliceerde adviezen

- RLG 97/2 Tien voor de toekomst *advies t..b.v. beleidsagenda landelijk gebied 21^e eeuw (augustus 1997)*
RLG 97/3 Stad en land in groen verband *advies over de ordening van stad en land (augustus 1997)*
RLG 97/4 Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen? *advies over de zinnigheid van nieuw land-oplossingen voor mainports, woningbouw, landbouw, natuur of recreatie (oktober 1997)*
RLG 98/2 Van waarden, opportunisme en vergetelheid *advies over het bestuur van het landelijk gebied (mei 1998)*
RLG 98/3 Leven en laten leven *advies over de kustvisserij en de natuur in kustgebieden (maart 1998)*
RLG 98/4 Grote projecten: als het moet, dan ook goed *advies over grootschalige ingrepen en de kwaliteit van het landelijk gebied (april 1998)*
RLG 98/5 Overvloed en schaarste: water als geld *advies over de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegel-rijzing en bodemdaling (juni 1998)*
RLG 98/6 Vaste waarden, nieuwe opties *advies over natuur, recreatie en de publieke zaak (september 1998)*
RLG 98/7 Zorg en vertrouwen: de basis voor de voedselproductie in de 21^e eeuw *(oktober 1998)*
RLG 98/8 Natuurbeleid dat verder gaat *advies over voortgang en vernieuwing van natuurbeleid (november 1998)*
RLG 98/9 Het toekomstperspectief voor LNV *advies n.a.v. de beleidsagenda (ongevraagd) (november 1998)*
RLG 99/2 Made in Holland *advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit (maart 1999)*
RLG 99/3 Voor een open toekomst *advies over ontwikkelingsperspectief voor IJsselmeergebied (juni 1999)*
RLG xxxx Geleid door kwaliteit *interimadvies landelijke gebieden en 5^e nota ruimtelijke ordening (mei 1999)*
RLG xxxx LNV tussen Europa en de regio *interimadvies (juni 1999)*
RLG xxxx LNV tussen Europa en de regio *tweede interimadvies, randvoorwaarden en uitvoering Rurale OntwikkelingsPlannen (september 1999)*
RLG 99/4 Grondbeleid voor groene functies *advies over gericht grondbeleid voor de realisering van ruimte voor groene functies (december 1999)*
RLG 00/1 LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven *(maart 2000)*
RLG 00/2 Het Stimuleringskader na 2000 *briefadvies over de voortzetting van het Stimuleringskader (maart 2000)*
RLG xxxx Landelijk Gebied in 2010 een verkenning *(maart 2000)*
RLG 00/3 Het belang van samenhang *advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied (september 2000)*
RLG 00/5 Wonen in het landelijk gebied *advies over de Ontwerp-Nota Wonen (september 2000)*
RLG 01/2 De natuur van het draagvlak *advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid (december 2000)*

gepubliceerde algemene informatie

- RLG 97/1 Introductie en werkprogramma 1997-1998 *(april 1997)*
RLG 98/1 Jaarverslag 1997 *(januari 1998)*
RLG 99/1 Jaarverslag 1998 *incl. verslag symposium d.d. 12 november 1998 (januari 1999)*
RLG 00/4 Evaluatie 1997-2000 *rapport van een externe evaluatiecommissie o.l.v. mr. F.J.M. Houben (juli 2000)*
RLG 00/6 Jaarverslag 1999 *(oktober 2000)*
RLG 01/1 Jaarverslag 2000 *incl. verslag themabijeenkomst d.d. 13 november 2000 (januari 2001)*

“