

Eind jaren negentig woedde in Gaasterland een verbitterde strijd tegen de Provincie Fryslân. Vooral boeren verzetten zich met hand en tand tegen plannen om landbouwgrond terug te geven aan de natuur. De overheid wilde met de gebieden een deel van de Ecologische Hoofdstructuur realiseren. Nee dus. Het boerenverzet had succes. De uitvoering kwam stil te liggen en de plannen veranderden, waardoor uiteindelijk minder natuur erbij kwam. Welke aanpak had een beter resultaat opgeleverd? Jozef Keulartz, Sjaak Swart en Henny van der Windt geven aan hoe de overheid bij de uitvoering van het Natuurbeleidsplan beter te werk kan gaan.

# Meer open overleg kan uitkomst natuurbeleid verbeteren

Zoals in Gaasterland gaat het vaak. Zodra het Rijk ergens het landschap anders wil inrichten stuit dat lokaal en regionaal vaak op verzet van de bevolking. Vooral boeren die hun bedrijf niet willen opgeven, en bewoners die vinden dat de leefbaarheid en identiteit van hun streek geweld wordt aangedaan, komen in het geweer.

Door acties en eindeloze bezwaar- en beroepsprocedures houden ze de uitvoering tegen en worden doelen niet gehaald. Tot frustratie van natuurbeschermers en beleidsecologen komt de realisering van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in gevaar. Een van hen verzuchtte: “Komt er ineens vreemd volk over de vloer dat het meteen beter weet”.

De mogelijkheid om overheidsplannen op regionaal en lokaal niveau tegen te werken heeft het Rijk versterkt door allerlei taken en bevoegdheden naar de provincies, regio's en gemeenten te verplaatsen. Door de decentralisatie nam de invloed van lokale bewoners op bijvoorbeeld herinrichtingsplannen toe. Den Haag hoopte dat zo het draagvlak voor maatregelen groter zou worden. Maar lokaal hebben natuurbeschermers,

boeren, recreanten, vissers, jagers, bosbouwers, landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen, ondernemers, bewoners, bestuurders, etcetera net zo goed een andere mening over de inrichting van het landschap als op nationaal niveau. Alleen gaat het dan niet meer om het rijksbeleid maar om specifieke gebieden en percelen. Binnen elke groep verschilt de visie ook vaak weer. Iedereen heeft zijn mening over de landinrichting en wil die gehonoreerd zien.

## Versnippering

De democratische controle op regionaal en lokaal niveau is zwakker dan op rijksniveau. In Den Haag moeten gekozen parlementsleden het beleid goedkeuren voordat het uitgevoerd mag worden. Maar zodra de plannen de lagere overheidsniveaus bereiken worden ze de speelbal van belanghebbenden doordat provincies en gemeenten betrokken partijen uitnodigen aan de onderhandelingstafel (neocorporatistische aanpak). Deze onderhandelaars zijn niet democratisch gekozen. De partijen met de meeste macht en die het hardste schreeuwen hebben uiteindelijk de grootste stem in het kapittel.

*Dwingelderveld, Drente*



In win-win-situaties, waarin met een bepaalde landinrichting ieders belang gediend is, komt men al gauw tot overeenstemming. Maar dat komt niet vaak voor. Meestal is er geen sprake van een win-win-situatie en is er maar één oplossing: lang dooronderhandelen. Dan verharderen vertegenwoordigers hun standpunten en worden zij onbuigzaam. De discussies gaan niet meer, zoals op rijksniveau, over natuurwaarden, maar over belangen. Maar uiteindelijk ligt er toch een compromis op tafel.

### Niet groots

Het resultaat houdt meestal een deling in van het gebied in stukken met verschillende gebruiksfuncties (partitionering of compartimentalisering). Deze inrichting is niet gebaseerd op een gemeenschappelijke visie van partijen op wat goed is voor de natuur, maar op de machtsverhouding tussen hen aan de onderhandelingstafel. In win-win-situaties wordt de natuur meestal te eenzijdig ingericht. Liggen de belangen verder uitelkaar en komt het compromis pas na moeizame onderhandelingen tot stand, dan versnipperd de natuur te sterk, terwijl de Ecologisch Hoofdstructuur dat juist moest tegengaan. Geen groots resultaat. De Natuurbeschermingsraad voerde in 1993 als een van de voornaamste verklaringen voor het gebrek aan maatschappelijk draagvlak aan dat de groeperingen die direct of indirect bij natuurbeleid betrokken zijn vaak uiteenlopende en strijdige beelden hebben van wat voor natuur ze willen. Onder zo'n gesternte is goed natuurbeleid vrijwel onmogelijk. Elk initiatief is gedoemd uit de koers te raken door gebrek aan een duidelijk einddoel. Een nadere analyse van heersende natuurbeelden zou kunnen helpen de discussie in een vruchtbaarder klimaat te brengen, aldus de Natuurbeschermingsraad.

### Natuurbeelden

Keulartz, Swart en Van der Windt deden in het kader van het NWO-stimuleringsprogramma Ethiek&Beleid onderzoek naar mogelijkheden om de



Bron: LNV

## Ecologische hoofdstructuur

In het Natuurbeleidsplan dat het ministerie van LNV in 1990 lanceerde is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) een van de meest spraakmakende elementen. Het is een aaneengesloten netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden. Daarmee wil de rijksoverheid voorkomen dat natuurgebieden zo klein worden dat planten en dieren die alleen daar voorkomen het contact met soortgenoten elders verliezen en in een genetisch isolement komen. In dat geval zijn ze namelijk erg kwetsbaar in extreme omstandigheden en kunnen gemakkelijk uitsterven. Om de EHS tot stand te brengen moet met name landbouwgrond teruggegeven worden aan de natuur. Maar dat stuit ver van Den Haag op veel weerstand.



*Mantingerzand bij Westerbork, Drenthe*

draagvlakproblemen op te lossen. In hun rapport 'Natuurbeelden & natuurbeleid' hebben ze allereerst de vele natuurbeelden in kaart gebracht en daartussen de overeenkomsten en verschillen vastgesteld, omdat bestuurders niet goed weten hoe ze daarmee moeten omgaan. Verder hebben ze de bestuursstijl van de verschillende overheden onder de loep genomen, want veel weerstand zou daar uit voort kunnen komen.

De drie auteurs constateren na analyse van gezaghebbende overheidsdocumenten dat mensen natuur waarderen aan de hand van drie criteria: hoe ligt een gebied er ecologisch, ethisch (met inbegrip van economisch) en esthetisch bij. De 'ecologisch waarde' drukt uit hoe natuurlijk, verscheiden en zeldzaam het

gebied is. Het ethisch criterium behelst principes zoals 'respect voor autonomie en integriteit', of 'zorg voor gezondheid en welzijn'. De esthetische waarde draait om wat men mooi vindt of graag ziet.

Keulartz: "Iedereen vult die waarde-dimensies anders in. Sterker nog, de gemiddelde burger lijkt niet te weten wat hij wil: in de file verlangt hij naar meer asfalt, maar na werktijd droomt hij van ongerepte natuur en echte wildernis-ervaringen. Ook onder deskundigen is van overeenstemming geen sprake. Milieu-ethici, natuur-ethici, ecologen, etcetera

## Vreemd volk dat het meteen beter weet

liggen voortdurend met elkaar overhoop. Zelfs binnen elke groep bestaan uiteenlopende opvattingen. Zo heb je onder ecologen bijvoorbeeld mensen die het hele systeem bekijken, terwijl collega's vooral de productie interessant vinden, en weer anderen de structuur van de natuur-elementen."

Keulartz, Swart en Van der Windt analyseren vervolgens de veelheid van natuurbeelden en constateren dat er eigenlijk sprake is van een glijdende schaal. Aan het ene uiteinde staat de primitieve, ongerepte natuur, en aan het andere kant de gecultiveerde omgeving. Daartussen zitten alle stadia van afnemende natuurlijkheid en toenemende menselijke invloed.

Al met al, stellen ze, zijn alle natuur-

beelden terug te voeren op drie oerbeelden, of zoals zij zeggen: drie archetypische natuurbeelden. Het zijn de primitieve wildernis, de pastorale ofwel arcadische natuur en de functionele natuur. De primitieve wildernis is onaangeroerd en woest. Alle natuurlijke processen, levend en niet-levend, gaan ongebreideld hun gang. De mens voelt zich daarin een vreemde. De pastorale of arcadische natuur daarentegen is liefelijk en kenmerkt zich door een harmonie tussen mens, dier en landschap. Denk aan oude vertrouwde cultuurlandschappen

zoals de hei en het heggelandschap. Mensen zorgen dat die gebieden in tact blijven. In de functionele natuur tenslotte is de invloed van de mens maximaal. Hij beheerst en verandert de waterstand, het grondgebruik en de inrichting net zoals hij wil. Hij kan zich daar helemaal veilig voelen. Tussen deze natuurbeelden bestaat een dynamiek. Streefden we in Nederland eerst naar beheersing van de natuur om ons veiliger en comfortabeler te voelen, nu verlangen velen weer naar meer primitieve natuur waarin zij zich vrij kunnen bewegen en nog verrast kunnen worden. Deze uitersten zijn niet met elkaar te verzoenen. Maar in de tussenvormen, waarin natuur en cultuur naast elkaar bestaan, is een zekere harmonie mogelijk. Keulartz, Swart en Van der Windt leggen de drie archetypische natuurbeelden elk

	Ecologisch	Ethisch	Esthetisch
<b>Wildernis</b>	Systeemecologie	Bio- of ecocentrisch	Objectivistisch
<b>Arcadisch</b>	Structuurecologie	Zwak antropocentrisch	Subjectivistisch
<b>Functioneel</b>	Productie-ecologie	Sterk antropocentrisch	Formalistisch

langs de drie waardedimensies –ecologisch, ethisch en esthetisch– aan de hand waarvan mensen natuur beoordelen.

Zij constateren dat elk archetype een specifieke samenstelling of arrangement is van die waarden.

Aanhangers van het wildernis-arrangement willen ecologisch gezien de hele biosfeer met zijn grote kringlopen en terugkoppelingsmechanismen in tact laten of herstellen. Individuen zijn voor hen maar tijdelijke manifestaties in de grote processen. Het is een heel holistische benadering.

Ethisch sluit het wildernisarrangement naadloos aan bij het ecocentrisme. Daarin heeft het wereldomspannend ecosysteem een eigen waarde die bescherming vereist van fauna en flora en van de niet-levende natuur, zoals bodem, water en landschap. Doel is de grote natuurlijke cycli in stand te houden. Het betekent dat individuele leden van een levensgemeenschap niet zonder meer 'recht op leven' hebben.

## Ondergeschied aan het grote verhaal

Dat recht is ondergeschied aan 'het grote verhaal', waarin de dood van een individu een noodzakelijkheid is.

Esthetisch spelen de vorm en kleur van het landschap geen rol in het wildernisarrangement. De schoonheid wordt beleefd in de wetenschap dat het systeem volledig is en alle ecologische processen goed werken. Het wildernisarrangement is een objectivistische benadering.

Ecologisch gezien proberen zij die het arcadisch arrangement willen landschappelijke patronen met oude agrarische technieken in stand te houden. Zij zijn sterk geporteerd van de structuurecologie. Daarbij worden terreinen geduid in geomorfologische en plantensociologische termen.

Ethisch gezien streeft men naar een vreedzaam samengaan van natuur en cultuur. Daarmee ligt het arcadisch arrangement tussen antropocentrisme en

ecocentrisme. De mens is een rentmeester. Hij exploiteert de natuur weliswaar maar doet dat met zorg voor zijn bronnen. Esthetisch speelt het historisch gebruik van de grond een grote rol. Oude cultuurelementen zoals heggen, houtwallen en dijken vindt men een verrijking van het landschap en dus beschermwaardig. In het functionele arrangement domineert de cultuur de natuur. Ecologisch ligt het accent op de primaire productie van ecosystemen, gemeenschappen en soorten. Denk aan visserijbiologen die hun ecologische beleidsvoorstellen afstemmen op instandhouding van de visstand. Ethisch is de mens bepalend. De natuur is een nuttige leverancier waaruit geput mag worden. De grens ligt daar waar de kip met de gouden eieren geslacht dreigt te worden.

De esthetische beoordeling is een afgeleide van het dynamisch gebruik van het landschap. Symboliek en cultuurhistorie spelen geen rol, maar het landschap moet

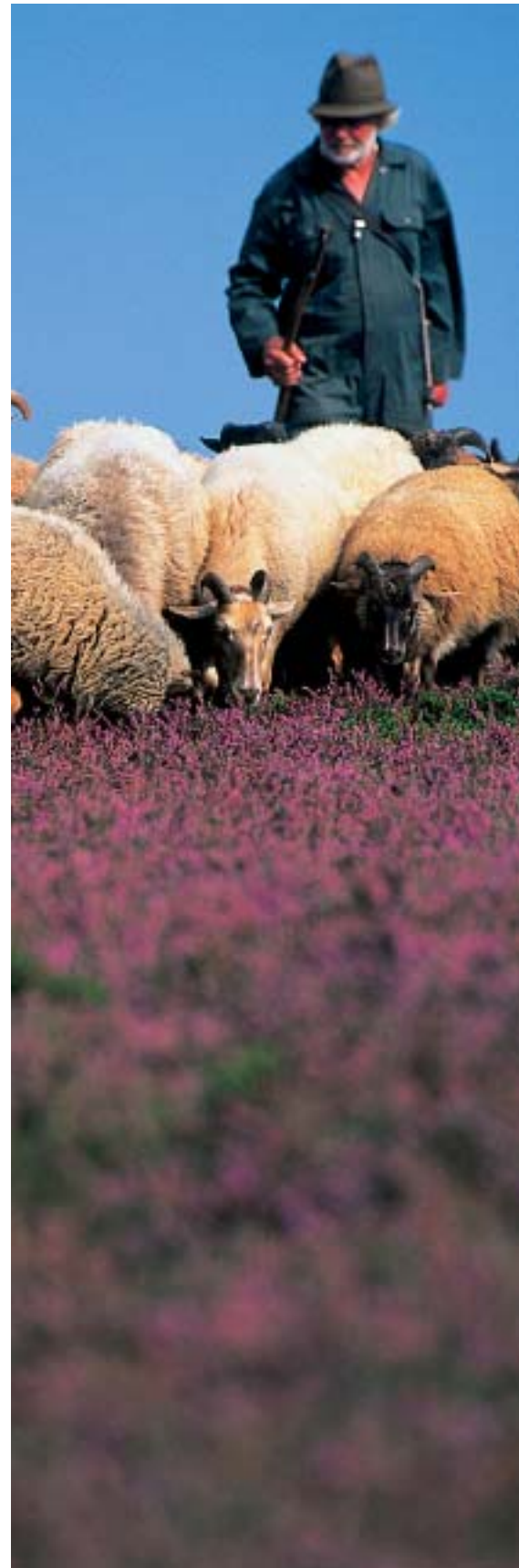
er wel 'netjes' bijliggen. Een formalistische opvatting.

Henny van der Windt concludeert:

"Met de reductie van vele natuurbeelden tot drie archetypen, die elk een specifiek arrangement zijn van de drie bepalende waardedimensies, kan de discussie over welke natuur mensen nastreven een stuk overzichtelijker worden. Partijen weten dan precies van elkaar wat ze bedoelen. Dat verheldert de discussie en geeft zicht op mogelijke overeenstemming en samenwerking."

### Natuurbeleid

Dat de drie archetypische natuurbeelden geen hersenspinsel zijn maar duidelijk te herkennen doelen in het beleid, blijkt uit een nadere analyse van de 'drie-sporenbenadering' van de ecologische hoofdstructuur (spoor A, B en C) en de drie zogenaamde 'natuurgerichte visies' in



*Dwingelderveld, Drente*

het Natuurbeleidsplan (de natuurontwikkelingsvisie, de klassieke en de functionele natuurvisie).

De 'natuurontwikkelingsvisie' in het Natuurbeleidsplan richt zich op zelfregulatie van de natuur en het op gang brengen van oorspronkelijke processen waardoor volledige levensgemeenschappen ontstaan. De invloed van de mens is minimaal. Deze visie sluit aan bij spoor A van de ecologische hoofdstructuur, waarin grootschalige zelfregulerende natuurterreinen worden aangelegd behorend tot de nagenoeg-natuurlijke en begeleid-natuurlijke gebieden. Natuurlijke processen mogen vrij hun gang gaan. De natuurontwikkelingsvisie en spoor A grijpen terug op het primitieve natuurbeeld: de wildernis.

geaccepteerd. Als men overmorgen bij nader inzien toch liever wat anders met het gebied zou willen doen dan moet dat mogelijk zijn. De behoefte van de mens staat voorop en de natuur wordt daaraan aangepast. Spoor C hanteert de strategie meerdere vliegen in een klap te willen slaan door zogenaamde 'multifunctionele eenheden' te maken. Denk aan de combinatie van recreatie en commerciële bosbouw, van 'wetlands' en waterwinning, en van weilanden en weidevogelbeschermingsgebieden.

### Sturing

Zijn in het rijksbeleid de drie archetypische natuurbeelden duidelijk te herkennen, op regionaal en lokaal niveau is dat veel minder het geval.

## De archetypische natuurbeelden zijn te herkennen in het beleid

De 'klassieke natuurvisie', waarin oude cultuurlandschappen en bijbehorende natuurlijke en landschappelijke waarden beschermd en hersteld worden, sluit aan bij spoor B van de EHS waarin zogenaamde half-natuurlijke terreinen met technieken als maaien, kappen, plaggen branden, etc. kunstmatig in stand worden gehouden. Beide zijn te herleiden tot het pastorale of arcadische natuurbeeld. De functionele natuurvisie in het Natuurbeleidsplan ten slotte sluit aan bij spoor C van de ecologische hoofdstructuur. Het gaat erom zo functioneel en flexibel mogelijk met de ruimte om te gaan. Dynamiek in het gebruik wordt

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateert in 1998 dat de werkwijze van het rijk 'een schoolvoorbeeld van klassieke top-down-planning' is waarin provincies en gemeenten alleen maar uitvoerders zijn. Toch verzanden de rijksplannen op regionaal en lokaal niveau in beroeps- en inspraakprocedures en verdwijnen de aanvankelijk nagestreefde natuurbeelden helemaal uit het zicht. Utilistische bezwaren van allerlei partijen tegen grondgebruik, inrichting en vergoedingen domineren de discussie. Keulartz, Swart en Van der Windt hebben zeven natuurprojecten nader onderzocht



om dit te verifiëren. Ook hebben ze bekeken welke bestuursstijl de overheid bij die projecten hanteerde en wat het uiteindelijke resultaat was. Ze onderscheiden in hun analyse drie bestuursstijlen: de hiërarchische, de consensuele en de transactionele. De hiërarchische bestuursstijl is top-down en opleggend. Men hanteert een standaardaanpak en probeert hoge ambities te realiseren. Daar passen een gezagsgetrouwe houding en weinig invloed van lagere niveaus bij. Burgers worden niet via vertegenwoordigende organisaties, maar direct benaderd en alles wordt juridisch afgedekt.

### Onderhandelingsproces

De consensuele aanpak richt zich juist op overeenstemming. De overheid probeert zoveel mogelijk opvattingen te verenigen tot één visie. Met die bottom-up benadering probeert ze maatwerk te leveren. Met informatie en door vertrouwen te wekken hoopt ze zo ver mogelijk te komen, maar de ambities zijn niet hoog. Als de overheid de transactionele bestuursstijl hanteert brengt ze een onderhandelingsproces op gang waarbij met geld mensen en partijen gemotiveerd of geremd worden. Men koopt mensen bijvoorbeeld af. Zo proberen bestuurders tot maatwerk te komen.

De zeven projecten die Keulartz, Swart en Van der Windt onderzochten zijn: het Mantingerzand bij Westerbork, het gebied tussen Appingedam en Hoogezand-Sappemeer, de Gelderse Poort bij Millin-

## De gemiddelde burger lijkt niet te weten wat hij wil

gen, het gebied tussen de Weerribben en de Wieden in de kop van Overijssel, Gaasterland, Noord-Drenthe met onder andere het stroomgebied van de Drentse A, en de omgeving van Winterswijk. Het zijn grote gebieden waarvoor het Rijk heeft afgesproken dat in overleg met de streek de natuurinrichting zou veranderen. Ze vallen onder twee beleidscategorieën:



Meijendel, Zuid-Holland

de zogenaamd Waardevolle Cultuurlandschappen en de Strategische Groenprojecten. De leidende vragen voor de auteurs waren: hoe zijn de besluiten genomen, welke waardedimensies (ecologie, ethiek en esthetiek) waren in het geding, welke posities namen de verschillende actoren in en wat was de samenhang daartussen.

### Weerstand

Van der Windt: "We constateren dat er een groot verschil is tussen de projecten waar grootschalige natuur gepland is en waar dat niet zo is, zoals in Winterswijk en Noord-Drenthe. Bij grote projecten is de

weerstand tegen de plannen groot, vooral van landbouworganisaties soms met steun van burgergroepen en gemeenten. De belangrijkste kwestie is dat landbouwgrond verdwijnt en boeren met hun bedrijf moeten stoppen. De werkgelegenheid en zeggenschap neemt af en het project verandert de leefbaarheid en streekidentiteit. Veel mensen vinden de proce-

dure niet democratisch. Daar staat tegenover dat in gebieden waar de veranderingen niet zo groot zijn juist het gebrek aan betrokkenheid van partijen het probleem is. De belanghebbenden zijn te afwachtend."

De vijf projecten, waarmee grootschalige natuur tot stand moet worden gebracht, leiden uiteindelijk tot twee verschillende uitkomsten. De eerste is dat men in grote lijnen accoord gaat met de plannen. Betrokkenen proberen de grootte van het gebied te minimaliseren en maximale compensatie te krijgen in werkgelegenheid, stedenbouw, grond of geld. Deze uitkomst komt veel voor. Daardoor zijn in geen enkel gebied de oorspronkelijke kwalitatieve en kwantitatieve doelen gehaald. Meestal is het oppervlak begeleid-natuurlijke natuur kleiner dan beoogd. Alleen bij het Mantingerzand en de Gelderse Poort is het gebied ongeveer even groot als gepland. Verder hebben bijna overal de provincies compensatie gegeven. Boeren kregen bijvoorbeeld extra geld of elders land.

De andere uitkomst is dat burgers stevig dwarsliggen en alternatieve plannen maken met minder vergaande natuurdoelstellingen. Daardoor komt er minder wilde en meer arcadische en functionele natuur, die



in beheer is bij boeren of andere ondernemers. Ook dit resultaat komen Keulartz, Swart en Van der Windt tegen; het meest extreem in Gaasterland waar door gebrek aan medewerking van de streek en de boeren de besluitvorming lang stil lag. Opvallend is dat de tevredenheid en onderlinge verbondenheid van partijen bij de verschillende projecten nogal verschilt. Over het algemeen overheerst argwaan, hoewel het vertrouwen soms na enige tijd toeneemt. Van der Windt: “De conclusie is dat de rijksoverheid doorgaans de natuur wil herinrichten naar het wildernis- of arcadisch arrangement. Maar als de plannen op de bureaus van de provincie

gaan. Tenslotte komen de compromissen vrijwel altijd neer op partitionering: de boedelscheiding van geld, grond en waarden.”

### Flinke kluif

Uit de analyse van de natuurprojecten blijkt dat lokale bestuurders een flinke kluif hebben aan de materie. Alleen onder voorwaarden leiden de plaatselijke discussies over herinrichtingsplannen tot resultaten, al zijn die beperkt. Allereerst is een consensuele aanpak nodig, waarbij de mensen die het aangaat zich bij de kwestie betrokken moeten voelen. Toch zullen dan niet alle doelen worden gehaald en alle

## Compromissen leiden vrijwel altijd tot versnippering

belanden passen de ambtenaren daar het beleid al snel aan in een meer arcadische of functionele richting. En zodra belanghebbenden op regionaal en lokaal niveau van de plannen horen gebeurt dat opnieuw.

### Boedelscheiding

“Ook de sturingsstrategie beïnvloedt de hoeveelheid en aard van de natuur die uiteindelijk tot stand komt. Stelt de overheid zich hiërarchisch en gesloten op en houdt ze vast aan haar plannen, dan is de kans op forse confrontaties groot en komen de doelen in gevaar. Een meer open transactionele attitude waarbij de doelen krachtig worden bewaakt leidt vaker tot een compromis en plezierige verhoudingen. Maar het is geen garantie dat de doelstellingen gehaald worden. Dat geldt ook voor de consensuele aanpak. “In onderhandelingen gaat het niet meer over de natuurarrangementen als geheel, maar versmalt de discussie zich tot enkele dimensies. Men heeft het bijvoorbeeld alleen nog maar over de ethische dimensie en daarbinnen over de vraag in welke mate het karakter van het landschap beschermd moet worden en in hoeverre dat ten koste van de productiviteit of leefbaarheid mag

actoren tevreden zijn. Zeker als de rijksoverheid tot een wildernisarrangement wil komen wordt het moeilijk. Bij arcadische en functionele arrangementen ligt het gemakkelijker.

Het helpt als er een continue structuur is, zoals een projectbureau met een gerespecteerde leiding, die veel overleg met reflexieve momenten stimuleert en daarvoor genoeg tijd inruimt. Wezenlijk is dat iedereen die met het project te maken heeft vanaf het begin –de beleidsvoorbereiding– tot het eind –de uitvoering– wordt ingeschakeld.

Als partijen ook nog van een gemeenschappelijk kader uitgaan, zoals duurzaamheid, dan zullen zij gemakkelijker tot overeenstemming komen over de waarden die ze nastreven. Voor de meeste belanghebbenden staan echter niet de natuurwaarden ter discussie maar het economisch belang en de leefbaarheid. Wat zou kunnen helpen is dat de regionale en lokale bestuurders belangen explicieter aan natuurwaarden koppelen. Bij het wildernisarrangement bijvoorbeeld kan de aantrekkelijkheid voor recreanten benadrukt worden. Op die manier is het mogelijk uitkomsten te krijgen waarbij niet partitionering het resultaat is maar

een inrichting die tegemoet komt aan gemeenschappelijk gedeelde waarden. Bij de zeven bestudeerde projecten waren allerlei variabelen van invloed op de uitkomst. De onderzoekers vroegen zich af in welke mate juist de sturingsstrategie bepalend was voor het resultaat. Om daar meer inzicht in te krijgen deden ze een experiment –een sociale simulatie– waarbij alle variabelen constant bleven behalve de sturingsstrategie.

### Onafwendbaar

In de simulatie kregen de spelers de rol van een belanghebbende partij bij een fictief natuurproject. De onderzoekers deden het experiment vijf keer en brachten daarbij tweemaal een hiërarchische, tweemaal een consensuele en tenslotte een extra-consensuele strategie van de overheid als variabele in. De laatste simulatie verschilde van de twee andere consensuele experimenten doordat de overheid nu bij voorbaat zei zich consensueel te zullen opstellen.

In tegenstelling tot de twee hiërarchische simulaties leidden alle consensuele experimenten tot overeenstemming tussen de actoren. Het resultaat had telkens het karakter van een compromis waarin alle gewenste natuurtypen werden gerealiseerd. Dat leidde tot een sterke partitionering

## Een originele, verfrissende kijk

van het gebied. Swart constateert dat de uitkomst van de simulatie vergelijkbaar is met die van de analyse van de feitelijke projecten. “Als het natuurbeleid het lokale niveau nadert worden de arrangementen meer antropocentrisch en vinden alle deelnemers aan de simulatie de esthetische dimensie minder belangrijk. Ze neigen allemaal tot onderhandelen over belangen. Dat gebeurt onafhankelijk van de aanpak van de overheid. Het uiteindelijke compromis is steeds een belangenruil. Discussies over natuurwaarden komen nauwelijks van de grond. De bestuurders

stimuleren dat door op onderhandelen aan te sturen. Een transactionele wending en partitionering is dan onafwendbaar.” Hoe aanvaardbaar en fair een compromis voor partijen ook is, als het resultaat altijd tot partitionering leidt dan is met name de kwetsbare natuur daar niet mee gebaat. Bij inrichtingskwesties gaat het niet alleen om de belangen van partijen maar ook om de natuur zelf, om waarden. Ook daarover wordt beslist, maar dat gebeurt niet expliciet, vinden Keulartz, Swart en Van der Windt. In hun denken hierover grijpen zij terug op de Duitse filosoof Jürgen Habermas. Deze zegt dat consensus over waarden pas kan ontstaan na ‘ethische discussies’ waarin mensen trachten levensbeschouwelijke verschillen te overbruggen door diepere overeenkomsten te ontdekken. Maar dat is alleen mogelijk binnen een gemeenschap, zegt Habermas.

### Gelijkberechtigde coëxistentie

In het natuurbeleid is geen sprake van één gemeenschap stellen de drie onderzoekers in hun rapport. Er zijn juist veel partijen, veel natuurbeelden, en het is vooral een discussie tussen gemeenschappen. Consensus is dan onmogelijk. Ethische overtuigingen zijn eenmaal wat anders dan onderhandelbare belangen. Wat dan als

een compromis ongewenst is en consensus onmogelijk? Hoe moet dan wel met inrichtingskwesties worden omgegaan? Habermas antwoordt daarop dat we dan naar ‘gelijkberechtigde coëxistentie’ van verschillende ethische overtuigingen moeten streven. De gelijkberechtiging betekent in onze pluralistische samenleving dat de overheid moet garanderen dat alle levensbeschouwelijke opvattingen in ethische discussies aan bod komen en dat die de uitkomst moeten kunnen beïnvloeden. Keulartz, Swart en Van der Windt besluiten met wat dit voor het



Weerribben, Noord-Oost Overijssel

natuurbeleid betekent. “De overheid moet naast strategische onderhandelingen ook ethische discussies op gang brengen, niet gericht op consensus of een compromis, maar op gelijkberechtigde coëxistentie van natuurbeelden. Dat vraagt een minder neocorporatistische aanpak. Zo zou de overheid ook relatieve buitenstaanders met minder directe belangen bij de discussie kunnen betrekken zoals schrijvers, historici, scholieren, etcetera. Dezen kunnen een originele, verfrissende kijk op de plannen en standpunten geven wat de discussie verder brengt.

Waardendiscussies vragen van overheid en belanghebbenden een reflexief bewustzijn. Die houding breekt met het dogma van het eigen gelijk, erkent de eigen feilbaarheid en geeft ruimte voor open debat en een beschaafde strijd. De kans op leerprocessen en zelfvernieuwing neemt dan toe, waardoor standpunten in beweging komen en soms tot verrassende combinaties leiden.”

Hoe gelijkberechtigde coëxistentie in het natuurbeleid precies handen en voeten moet krijgen is de drie onderzoekers nog onduidelijk. “Dat is een vraag voor nader onderzoek. En daar zijn we al mee begonnen.”

*Lex Linsen*

**Veelheid van natuurbeelden**  
(volgens Natuurbeschermings-  
raad 1993)

- Wilde natuur
- Volgende natuur
- Gebruiks natuur
- Productie natuur
- Regulerende natuur
- Bedreigende / hinderlijke natuur
- Heilzame natuur
- Decor-natuur
- Intrigerende natuur
- etc.

**Herleidbaar tot drie arche-  
typische natuurbeelden**

**Wildernis arrangement**  
(de mens grijpt niet in)



**Arcadisch arrangement**  
(beperkte invloed van de mens)



**Functioneel arrangement**  
(de mens beheerst de  
natuur maximaal)



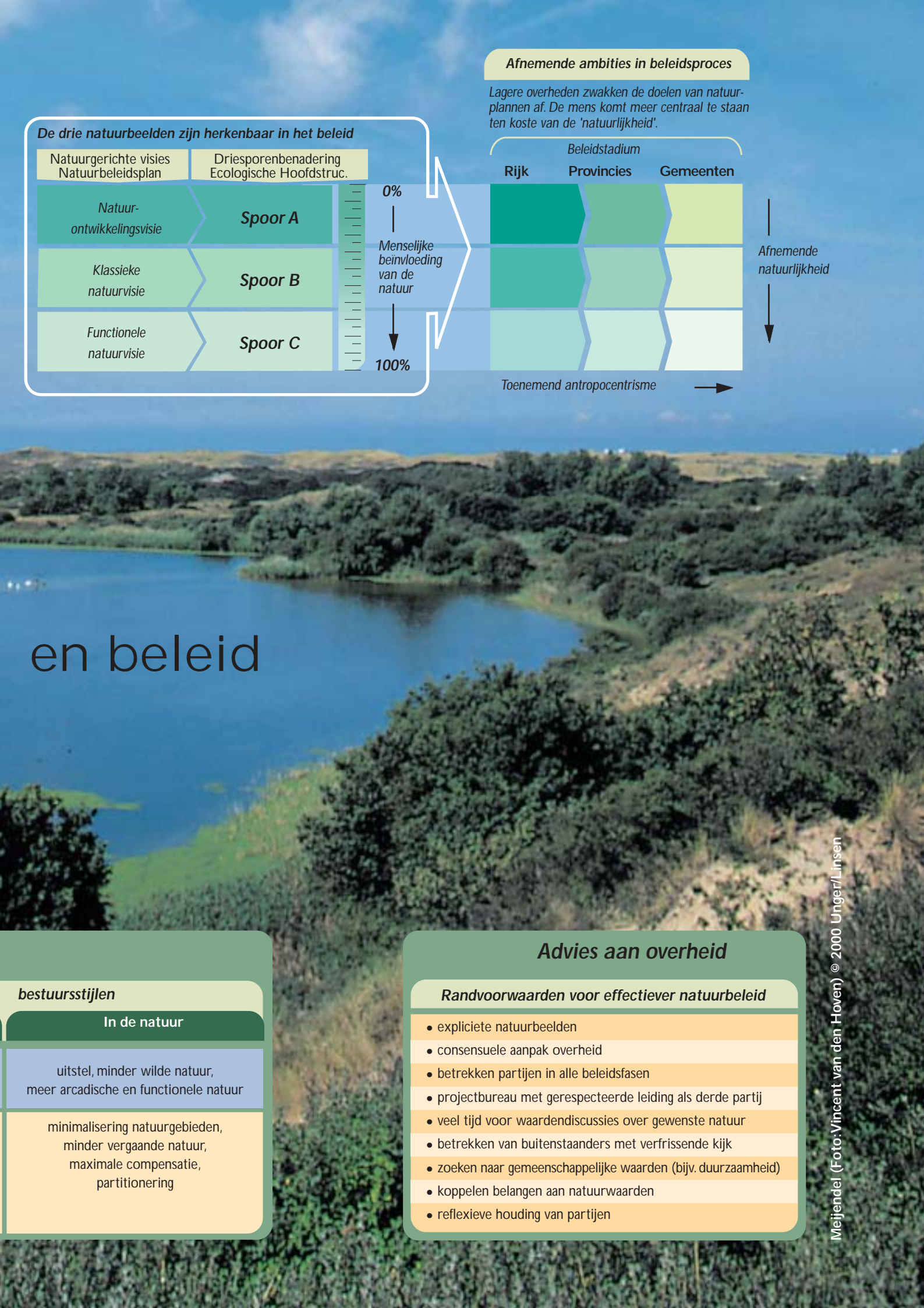
**Natuurbeelden hebben 3 waardedimensies**

Ecologisch	Ethisch	Esthetisch
Systeem-ecologie	Bio- of ecocentrisch	Objectivistisch
Structuur-ecologie	Zwak antropocentrisch	Subjectivistisch
Productie-ecologie	Sterk antropocentrisch	Formalistisch

# Natuurbeelden

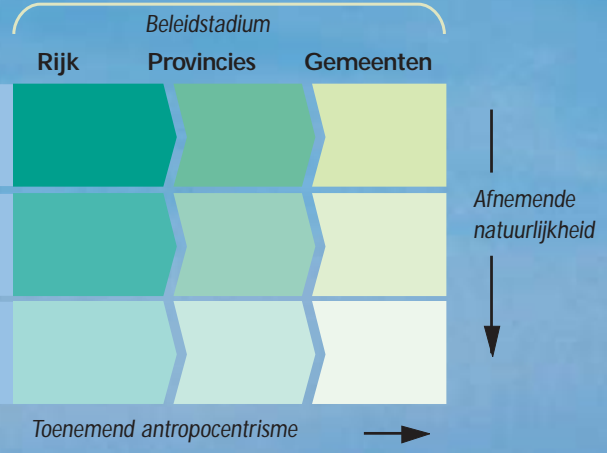
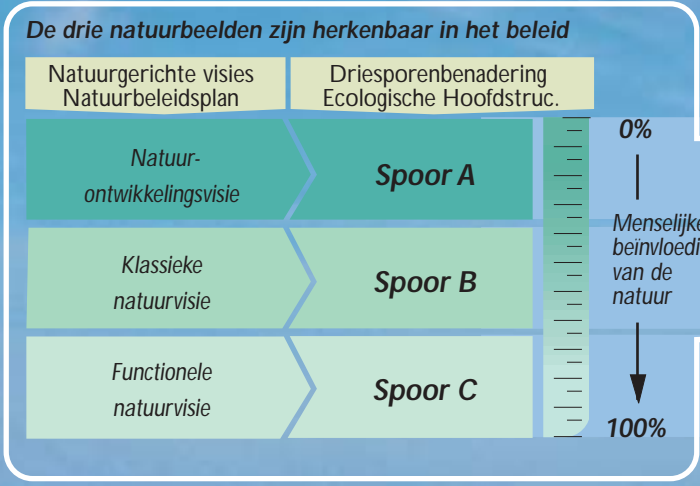
**Bestuursstijl overheid beïnvloedt het resultaat van het natuurbeleid**

Bestuurs- stijlen	Kenmerken					Resultaten
	Stijl	Ambitie	Doelgroep	Aanpak	Hulpbronnen	Voor partijen
<b>Hiërarchisch</b>	opleggend, gesloten	hoog	burgers	standaard	rechtsregels, vastgesteld beleid	confrontatie en verzet, beleidsdoelen in gevaar
<b>Transactioneel</b>	onderhandelen	laag of hoog	middenveld of burgers	maatwerk	geld	De consensuele bestuursstijl krijgt een transactionele wending. Uitkomsten van beide stijlen zijn hetzelfde: onderhandelingen, compromissen op grote lijnen, plezierige verhoudingen, meer tevredenheid
<b>Consensueel</b>	overleg, open	laag	middenveld	maatwerk	informatie, vertrouwen	



**Afnemende ambities in beleidsproces**

Lagere overheden zwakken de doelen van natuurplannen af. De mens komt meer centraal te staan ten koste van de 'natuurlijkheid'.



# en beleid

**bestuursstijlen**

**In de natuur**

uitstel, minder wilde natuur, meer arcadische en functionele natuur

minimalisering natuurgebieden, minder vergaande natuur, maximale compensatie, partitionering

**Advies aan overheid**

**Randvoorwaarden voor effectiever natuurbeleid**

- expliciete natuurbeelden
- consensuele aanpak overheid
- betrekken partijen in alle beleidsfasen
- projectbureau met gerespecteerde leiding als derde partij
- veel tijd voor waardendiscussies over gewenste natuur
- betrekken van buitenstaanders met verfrissende kijk
- zoeken naar gemeenschappelijke waarden (bijv. duurzaamheid)
- koppelen belangen aan natuurwaarden
- reflexieve houding van partijen