



WAGENINGEN UR
For quality of life

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wim de Haas en Carmen Aalbers | Alterra Wageningen UR



WOt-paper 28

februari 2014

Natuur in handen van burgers?

Kansen voor beleefbare en benutbare natuur



Het huidige Nederlandse natuurbeleid ondergaat momenteel een forse herijking. Dit geldt voor zowel de inhoud van het beleid, het wettelijk en financiële kader, als de rol van Rijk en provincies. Om een bijdrage te leveren aan de discussie over deze herijking heeft het Planbureau voor de Leefomgeving in de Natuurverkenning 2010-2040 vier kijkrichtingen op de natuur uitgewerkt (zie kader). Voor de herijking van het beleid zijn de kijkrichtingen *Beleefbare natuur* en *Inpasbare natuur* extra interessant omdat ze verder af staan van het huidige beleid dan de andere twee. Daarom staan deze kijkrichtingen centraal in onze paper.

Twee kijkrichtingen natuur onder de loep

In de kijkrichting *Beleefbare natuur* gaat het om goed bereikbare, toegankelijke en beleefbare natuur voor alle Nederlanders. De omgeving is een bron van ontspanning en gezondheid. Landschappelijke variatie, natuurlijkheid en het voorkomen van aantrekkelijke soorten zijn hierbij belangrijk. Natuur en landschap zijn belangrijk voor het

verminderen van zorgkosten en als vestigingsplaatsfactor.

In de kijkrichting *Inpasbare natuur* komt het belang van de economie en financiële baten van de natuur op de eerste plaats. De natuur die hierbij past, is robuust en past zich aan. Natuur is mooi maar ondergeschikt aan andere functies. Lasten van natuurwetgeving moeten worden beperkt.

Kijkrichtingen Natuur

In de samenleving bestaan sterk uiteenlopende beelden over wat natuur is. Voor de een is bijvoorbeeld een groen bedrijventerrein natuur, voor de ander gaat het om bedreigde soorten en wildernis. Deze verschillende uitgangspunten zijn vertaald in toekomstbeelden voor natuur ('kijkrichtingen') en handvatten voor het beleid. De toekomstbeelden laten zien dat Nederland er heel verschillend kan uitzien in 2040, afhankelijk van welk beleid wordt gevoerd vanaf nu.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in de

Natuurverkenning 2010-2040 vier kijkrichtingen op de natuur uitgewerkt:

- Vitale natuur, waarin de natuurwaarde en biodiversiteit centraal staan;
- Functionele natuur, waarin de natuur vooral een milieufunctie heeft;
- Beleefbare natuur, waarin het gaat om een maximaal beleven en genieten van de natuur;
- Inpasbare natuur, waarin de economische benutting van de natuur het belangrijkste is.

(PBL, 2012)

In deze paper gaan we in op drie vragen:

- Op welke manier manifesteren deze twee kijkrichtingen zich in de praktijk, wat zien we er van? Hiervoor is een brede inventarisatie gedaan.
- Hoe zou het stadslandschap, het natuurlandschap en het gemengde landschap eruit kunnen zien als deze twee kijkrichtingen de dominante ontwikkeling worden? Hiervoor zijn scenario's gemaakt voor drie voorbeeldgebieden: Rotterdam-Zuid, de Oostvaardersplassen en de Drentse Hondsrug. Het gaat om explorerende scenario's wat betekent dat er ook andere uitwerkingen mogelijk zijn.
- Stel dat het beleid vanuit deze twee kijkrichtingen gevoerd zou worden, hoe zou de overheid de realisatie van deze natuurvormen kunnen bevorderen? Hiervoor is literatuuronderzoek gedaan, aangevuld met enkele interviews.

Natuur wordt meer divers gebruikt

Inpasbare en beleefbare natuur manifesteren zich in nieuwe vormen van beleven en benutten van de natuur. Beleven en benutten staan in wisselwerking: nieuwe vormen van natuurbeleving roepen een nieuw aanbod op van allerlei vormen van dienstverlening. Luttik *et al.* (1999) hebben onder burgers nieuwe vormen van aanbod geïnventariseerd. Het gaat daarbij zowel om commercieel als om niet-commercieel aanbod. Op grond van deze inventarisatie en ervaring in ander onderzoek hebben wij de indruk, zonder dat getalsmatig te kunnen bewijzen, dat er een toename is van het aantal bedrijven of organisaties dat diensten in, rond of met de natuur aanbiedt, hier samengevat als nieuw natuurgebruik. Bovendien lijkt de differentiatie binnen deze diensten toe te nemen. Blijkbaar is het toch niet zo vanzelfsprekend dat mensen zelf de natuur in gaan. Er lijkt behoefte aan een georganiseerde vorm. Het geïnventariseerde nieuwe natuurgebruik hebben we getypeerd op een glijdende schaal. Sommige typen hebben de natuur als doel van het gebruik, terwijl andere gebruiksvormen wel met de natuur of in natuurgebieden plaatsvinden, maar deze niet als doel hebben. Deze noemen we *natuur als doel* en *natuur als middel*. Dit zijn twee polen waartussen de nieuwe gebruiksvormen van natuur kunnen worden gepositioneerd (zie kader).



Inpasbare natuur in en om de Oostvaardersplassen: rietooستن.

Gebruiksvormen van natuur

Van 'natuur als middel'

Nieuw aanbod **in** de natuur staat voor alle diensten waarbij de natuur alleen als decor dient: leuk, voegt sfeer toe, trekt bezoek, maar wordt verder niet gebruikt. Het gaat om organisatie en bedrijven die sport en spelvormen aanbieden, om restaurantjes, zakelijke ontmoetingen of trainingen organiseren, waarin de natuur geen rol speelt.

Nieuw aanbod **met** de natuur staat voor de activiteiten die de natuur wel als noodzakelijke omgeving gebruiken. Bijvoorbeeld natuur als inspiratie om ontmoetingsplekken in te richten of om in contact te komen met een andere wereld of met eigen potenties. Trainers, genezers, coaches, goeroes, kunstenaars gebruiken de natuur als inspiratiebron.

Nieuw aanbod dat gebruik maakt **van** de natuur omvat de activiteiten die gebruik maken van de natuur als grondstof of object, of die gebruik maken van natuurlijke processen. Zeer diverse voorbeelden: bedrijven die natuur fotograferen aanbieden, land-art projecten, natuurbegraven.

Nieuw aanbod gericht op creëren van respect of krijgen van sympathie **voor** de natuur, zoals het aanbieden van natuurwandelingen met uitleg of van andere vormen van educatie. Natuurbeschermingsorganisaties doen dit ook meer en meer, maar er zijn ook steeds meer kleine bedrijven die dit aanbieden.

Nieuw aanbod **om** de natuur heeft de natuur als doel. Nieuw is hier de opkomst van organisaties die mogelijkheden voor vrijwilligerswerk aanbieden en niet behoren tot de traditionele natuurbeschermingsorganisaties.

Tot 'natuur als doel'

Het nieuwe aanbod staat tussen natuur als doel en als middel in. Het aanbod dat natuur als middel gebruikt neemt snel toe. In die zin is er een verschuiving gaande van natuur als doel naar natuur als middel.

Beleefbare en inpasbare natuur in stad en land

De kijkrichtingen *beleefbare natuur* en *inpasbare natuur* zijn voor drie heel verschillende gebieden in exploratieve scenario's uitgewerkt: de Drentse Hondsrug, de Oostvaardersplassen en omgeving, en Rotterdam-Zuid. De laatste twee zijn atypische voor beleefbare en inpasbare

natuur, maar juist dat biedt de mogelijkheid om veel te leren van de uitwerking.

De uitwerking betreft een exploratie van de mogelijke ontwikkeling in de drie gebieden. Dat betekent dat andere scenario's ook mogelijk waren geweest. Bij deze uitwerking zijn de volgende vragen leidend:

- Wat is de huidige status van het gebied; welke aspecten van beleefbare of inpasbare natuur treft men momenteel in het gebied aan?
- Hoe kan het gebied zich ontwikkelen vanuit de kijkrichting beleefbare respectievelijk inpasbare natuur gezien?

Drentse Hondsrug

De Drentse Hondsrug is van oudsher sterk gericht op recreatie waarin de beleving van het landschap belangrijk is. Veel economische activiteiten hangen daarmee samen. Het toeristisch bezoek is sterk gericht op ouderen en gezinnen met kinderen. De bestedingen van deze groepen zijn niet hoog. De Hondsrug trekt weinig nieuwe ontwikkelingen aan, minder althans dan men op grond van de kenmerken van natuur en landschap zou mogen verwachten.

Vanuit de kijkrichting *beleefbare natuur* gezien, gaat de Hondsrug zich in de toekomst richten op nieuwe doelgroepen zonder traditionele doelgroepen (gezinnen en 50-plussers) uit het oog te verliezen. Deze nieuwe doelgroepen gebruiken het landschap voor sportieve en fysieke uitdagingen, maar ook voor 'existentiële' uitdagingen gericht op persoonlijke ontwikkeling. De hele provincie gaat de focus leggen op het thema *gezond leven*. Deze focus biedt Drenthe een kans om een nieuw



Beleefbare natuur op de Hondsrug: natuur als verbeelding.

publiek aan te spreken en tevens het oude publiek te behouden. Drenthe wordt de plek voor een nationale 'reset' week. Het landschap gaat veranderen, maar zonder het huidige karakter te verliezen. Het noordelijk deel van de Hondsrug krijgt een accent natuurbeleving, het zuidelijke een accent op landschapsbeleving. De toegankelijkheid van alle natuurgebieden wordt groter (figuur 1).

Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de Hondsrug als *inpasbare natuur* is de wederkerige relatie tussen ondernemen en omgeving. Het opwekken van duurzame energie en produceren van duurzame bouwmaterialen passen daar goed in. Vanuit deze kijkrichting gezien zal in de toekomst het areaal productiebos toenemen. Daarbij ontstaan meer mogelijkheden voor particulier gebruik en beheer van bossen. In natuurgebieden wordt het mogelijk



Figuur 1. Beleefbare natuur op de Hondsrug.

om lodges te plaatsen en uit te baten. Zand- en waterwinning, maar ook de landbouw krijgen meer ontwikkelingsmogelijkheden mits zij bijdragen aan de kwaliteit van het landschap (natuur- en cultuurhistorie). Voormalige landbouwterreinen vormen steeds vaker een locatie voor nieuwe woonvormen (figuur 2).

Oostvaardersplassen en omgeving

De Oostvaardersplassen zijn het voorbeeld van 'echte natuur' in Nederland. Het gebied is door hekwerken van de omgeving afgesloten. Het gebied wordt momenteel beperkt opengesteld. Dit is gerelateerd aan het beschermen van vogels en grootwild in de verschillende seizoenen. Te veel menselijke aanwezigheid leidt tot verstoring. Wel is het gebied door fiets- en wandelroutes omgeven en zijn er diverse uitkijkpunten gerealiseerd. De recreatieve ontsluiting richt zich momenteel op de beleving van soorten.

De Oostvaardersplassen zullen vanuit de kijkrichting beleefbare natuur in de toekomst ook een focus houden op het beleven van de wilde natuur. In de plassen zelf wordt de toegankelijkheid sterk vergroot, maar een uitgekiende zonerings houdt de ongestoorde natuurlijke ontwikkeling in een groot deel in stand. De keuze om een brede zone wel toegankelijk te maken, maar niet te ontsluiten, zorgt voor een extra belevingsmogelijkheid. Om de recreatie verder te stimuleren, en toch niet te zwaar te laten drukken op het gebied zelf, worden in de omgeving gemengde recreatie-natuurgebieden ontwikkeld. Deze vormen een onderdeel van het hele pakket aan natuurbeleving in dit gebied. Het verbinden van de Oostvaardersplassen met de Randmeren en de Veluwe bijvoorbeeld biedt aanvullende mogelijkheden om een breed publiek te laten kennismaken met natuur. Deze



Beleefbare natuur in en om de Oostvaardersplassen: wild kijken.

randen worden publiek-privaat ontwikkeld. Soms door boeren die recreatieondernemer zijn geworden en soms door grote recreatieondernemers (figuur 3).

Uitgangspunt voor de ontwikkeling van de Oostvaardersplassen en omgeving als *inpasbare natuur* is de wederkerige relatie tussen ondernemen en ecologie. Ook vanuit deze kijkrichting blijft het wild de kern van alle vormen van natuurgebruik in de Oostvaardersplassen. Er komt wel een grotere variëteit in aanbod van vormen die deze oerbeleving mogelijk maken. Er worden safari's georganiseerd; het wordt ook mogelijk om exclusief te overnachten in het gebied gericht op natuurbeleving. Allerlei routes door het gebied naar veel meer uitzichtpunten dan nu worden recreatief aantrekkelijker gemaakt. Een overdekte monorail biedt de mogelijkheid om het gebied veilig en



Figuur 2.
Inpasbare natuur op de Hondsrug.



Figuur 3. Beleefbare natuur in en om de Oostvaardersplassen.

zonder verstoring, maar toch van nabij te zien. Het wild wordt ook een voedselbron met een exclusief karakter. Het gaat niet alleen om het vlees: grote grazers (bijvoorbeeld waterbuffels) in het gebied kunnen worden gebruikt voor zuivelproductie. Het oogsten van (medicinale) kruiden wordt mogelijk in delen van het gebied. De randen richting Lelystad (Hollandse hout) en Almere bieden mogelijkheden voor verweving van natuur en stad. Richting Lelystad worden gebieden beschikbaar gesteld voor 'autarkisch wonen'. Daarnaast zijn er richting Almere mogelijkheden gecreëerd voor waterlandhuizen: luxe

woningen met een eigen toegang tot het water en de snelweg (figuur 4).

Rotterdam-Zuid

Rotterdam-Zuid is een gebied waar de grote-stadsproblematiek op zijn heftigst voorkomt: armoede, veel laag opgeleiden, instroomgebied voor immigranten in veel grotere getale dan voorzien en gehuisvest in panden van huisjesmelkers, met bovengemiddelde woonbezetting, tegen hoge prijzen. Opvallend genoeg is de oppervlakte groen aanzienlijk voor een stadswijk. Juist dit gegeven



Figuur 4. Inpasbare natuur in en om de Oostvaardersplassen.

roept de vraag op of en hoe het groen kan worden ingezet bij de verdere sociale en economische ontwikkeling van de wijk.

In Rotterdam-Zuid is – vanuit het brede natuurbeeld dat bij de kijkrichtingen *inpasbaar* en *beleefbaar* past – een verscheidenheid aan natuur aanwezig in de publieke en private ruimte, met verschillen in kwaliteit, structuur en gebruik. Op buurtniveau bestaat de natuur in de openbare ruimte tussen de hoogbouw- of laagbouwwoonings vooral uit gazons met hoog-opgaande boombeplanting. De groengebieden in de woonbuurten lijken weinig geschikt als verblijfsruimte: men kan er naar kijken vanuit de woning of als men er langs loopt. De grote grasvelden bij de flats en de stroken voor de rijtjeswoningen bieden weinig intimiteit. Men voelt zich eerder bekeken dan dat men zich er rustig kan terug trekken met de natuur als achtergrond voor een sociale activiteit, voor rust of om van te genieten.

De mogelijkheden voor *beleefbare natuur* liggen vooral in de bijdrage die de natuur kan leveren aan de oplossing voor de sociale problemen in Rotterdam-Zuid. In deze kijkrichting is positieve beleving van de natuur nauw gerelateerd aan verbondenheid met de wijk in het algemeen. Burgergroepen kunnen daarin een centrale rol spelen. Vanuit deze kijkrichting gezien worden in de toekomst in Rotterdam-Zuid geen standaardparken en -plantsoenen meer aangelegd die door de gemeente betaald en daarmee bepaald worden. De gemeente stelt de relatief grote oppervlakte laaggroen en groene overhoeken ter beschikking aan buurtbewoners die hun ideeën voor groen zelf willen realiseren. Zo ontstaat dichtbij en bereikbaar, plek gebonden groen dat past bij



Beleefbare natuur in Rotterdam-Zuid: brede natuur.

de mensen die eromheen wonen: Beleefbare natuur. Een onderdeel is bijvoorbeeld de mogelijkheid om te vissen in het water om de eigen woning. Zo wordt de natuur in deze kijkrichting opnieuw een vorm van gezamenlijk grondgebruik, zoals de vroegere gemeenschappelijke weiden. Maar beleefbare natuur kan ook zo ver gaan dat sommige groepen zich onder condities de ruimte toe mogen eigenen door er hekken omheen te plaatsen. 'Gated communities' kunnen op deze wijze ook met en door lagere inkomensgroepen gerealiseerd worden (figuur 5).

Vanuit de kijkrichting *inpasbare natuur* gezien valt op dat het groen in Rotterdam-Zuid nauwelijks is verbonden met economische activiteiten in dit stadsdeel. Dit gaat zich in de toekomst ontwikkelen door voor het ruim aanwezige gemeentelijke groen de vergunningsplichten te versoepel-



Figuur 5. Beleefbare natuur in Rotterdam-Zuid.



Figuur 6.
Inpasbare natuur in Rotterdam-Zuid.

len of af te schaffen. Door delen van de groene gebieden te verpachten aan kleine ondernemers, burgers met ondernemersgeest, komen economische activiteiten als bijvoorbeeld stadstuinbouw tot bloei. De gemeente neemt deskundigen in dienst die de nieuwe ondernemers adviseren en tevens de vinger aan de pols te houden. Gezamenlijke inkoop en verkoop wordt gestimuleerd, en een stadsboerencoöperatie biedt voordelen. Verder wordt de huur van gebouwen door geprivatiseerde dienstverlenende instellingen gekoppeld aan de plicht om de groene buitenruimte te beheren in overleg met de gemeente. Hierdoor ontstaan nieuwe initiatieven omdat sommige bedrijven zelf de marktwaarde van de buitenruimte weten te gebruiken en andere dit uitbesteden. Bedrijven voor wie de buitenruimte geen waarde heeft komen dan vanzelf op gestapelde bedrijventerreinen. Hiermee wordt grond uitgespaard die in deze kijkrichting mede gebruikt gaat worden voor nieuwe woningen in het groen voor hogere inkomensgroepen. Deze laatste groep inwoners betaalt of zorgt zelf voor het openbaar groen en eigen tuinen. Ze huren hoveniers in die het groen bijhouden. Daardoor ontstaat extra werkgelegenheid en ligt het private groen er overal netjes bij (figuur 6).

Hoe te realiseren?

Stel dat het overheidsbeleid helemaal op beleefbare natuur en inpasbare natuur gericht zou zijn, hoe zou de overheid de realisatie daarvan dan kunnen bevorderen? Op welke punten zijn er beleidsaanpassingen nodig om meer beleefbare en inpasbare natuur mogelijk te maken? Grofweg gezien bestaan hiervoor drie lijnen van aanpak die hierna in de vorm van drie ideaaltypen zijn beschreven. Deze zijn mede geïnspireerd op de vijf innovatieve governance-arrangementen van Arnouts *et al.* (2012).

Drie governance-ideaaltypen

We onderscheiden drie governance-ideaaltypen. De eerste is het inmiddels *courante beleidsarrangement*. De overheid bepaalt op democratische wijze de beleidskaders waarbinnen andere partijen handelen. Het tweede ideaaltype, dat op plekken al in gang is gezet, biedt burgers en bedrijven een 'gespreid bedje', waarbij overheidsinzet is gericht op het stimuleren en faciliteren van initiatieven door bedrijven en burgers om inpasbare dan wel beleefbare natuur te ontwikkelen. Hierbij past het denken in



Beleefbare natuur in Rotterdam-Zuid: bewegen in het groen.



Inpasbare natuur in Rotterdam-Zuid: ruimte voor eigen initiatief.

termen van de *enabling state* of de faciliterende overheid. Het derde ideaaltype is een arrangement dat burgers en bedrijven de machtsmiddelen in handen geeft om zelf, zonder verdere overheidsbemoediging natuur te maken en beheren. Dit is het *empowerment*-model. Burgers of bedrijven maken zelf uit wat er met een natuurgebied gebeurt.

Deze drie typen werken we uit met behulp van de *beleidsarrangementen-benadering*: een benadering die gebruikt kan worden om de verdeling van macht- of invloedsmiddelen over de actoren in een netwerk te karakteriseren alsmede de beleidsomgeving of handelingskader waarbinnen de actoren handelen. De beleidsarrangementen-benadering heeft haar waarde voor beleidsanalyse op het gebied van natuur en milieu maar ook daarbuiten al ruim bewezen (o.a. Arts en Tatenhove, 2005; Arts *et al.*, 2006; Wiering en Arts, 2006; Beeko en Arts, 2010; Van Gossum *et al.*, 2011; Aalbers and Eckerberg, 2013) en kan ook prescriptief, in termen van welke aanpassingen nodig zijn, gebruikt worden (Verburg 2011, Aalbers en Pauleit, 2013). De benadering onderscheidt vier dimensies.

Aan *wet- en regelgeving* ontleen actoren rechten en mogelijkheden om kaders te stellen, te handhaven, zaken te berde te brengen. Ook de informele regels van gedrag vallen onder deze dimensie: Hoe gaat men met elkaar om, en wanneer vinden betrokkenen dat iemand de informele regels te buiten gaat en niet meer mee mag doen?

De tweede dimensie is die van de *hulpbronnen* zoals geld, grondbezit en kennis. Het gaat over de investeringsmogelijkheden, op welk stuk grond men aan de slag kan en of men de nodige kunde en kennis heeft. Maar ook de diplomatieke kwaliteiten om met andere partijen om te gaan in conflictsituaties kunnen we onder deze dimensie scharen (Aalbers en Eckerberg, 2013).

De derde dimensie betreft de *discoursen*, de verhalen achter de beleidsdoelen en -middelen. Hierbij komt 'framing' om de hoek: sommige onderwerpen of manieren van formuleren vallen binnen het frame en zijn dan welkom, andere vallen eruit en worden als niet passend of irrelevant terzijde geschoven. Ook dit is een vorm van machtsuitoefening. 'Wat jullie willen dat kan natuurlijk niet,' kan een manier zijn om nieuwe ideeën buiten te sluiten.

Als laatste dimensie onderscheidt de beleidsarrangementenbenadering de *actoren en coalities* die zij vormen. Een actor kan overgaan tot het vormen van een coalitie die hetzelfde doel en discours hanteert, waardoor ook de invloedsmiddelen van de coalitieleden ingezet kunnen worden om het doel te bereiken, bijvoorbeeld de grond van de boer uit het dorp, het netwerk van de speeltuinvereniging of de wetgevende macht van het provinciebestuur.

Courante situatie

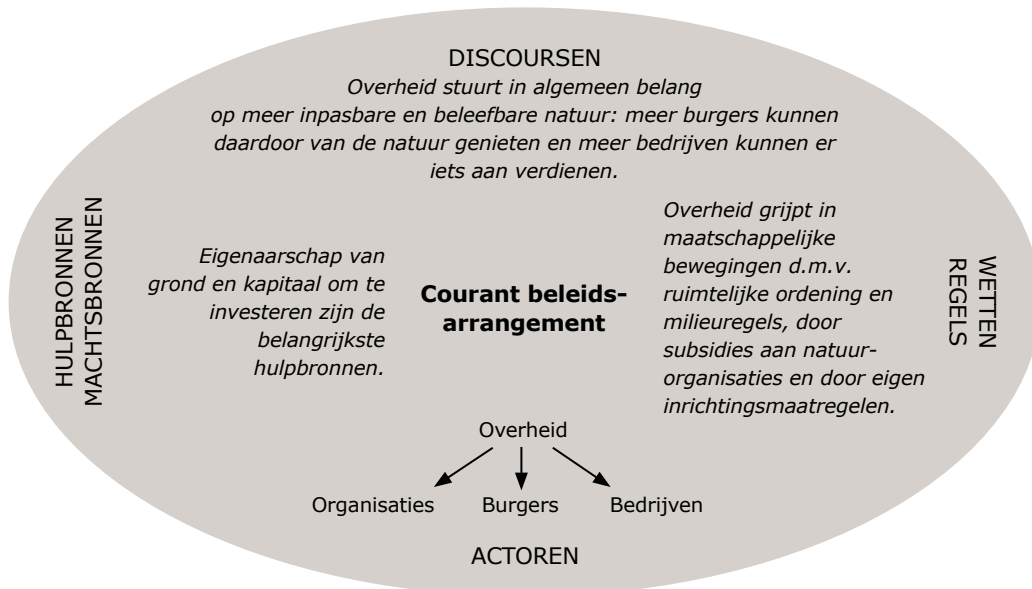
In het courante model staat de overheid aan het roer en is er weinig sprake van maatwerk (figuur 7). De overheid werkt wel samen, openlijk of achter de schermen, met andere actoren in coalities. Zij formuleert de beleidsdoelen en zet daar de hulpbronnen voor in, heft belasting, vaardigt op democratische wijze wetten en regels uit, met instemming van het parlement, provinciale staten of gemeenteraad.

Als meer beleefbare en inpasbare natuur in de vorm van dit ideaaltype zou worden gerealiseerd, zou een provinciale overheid een visie ontwikkelen waarin voor deelgebieden wordt aangegeven welke vorm van natuur daar de voorkeur heeft: beleefbare natuur, inpasbare natuur of andere vormen. Op grond daarvan:

- krijgt ruimtegebruik zoals wonen in de natuur planologisch meer ruimte, of worden regelvrije of belastingvrije zones ingericht;
- worden subsidies gegeven voor bijvoorbeeld recreatie in de natuur;



Beleefbare natuur in Rotterdam-Zuid: genieten.



Figuur 7. Het courante beleidsarrangement.

- worden natuurgebieden veel toegankelijker gemaakt door inrichtingsmaatregelen;
- wordt actief voorlichting bedreven voor de mogelijkheden die deze gebieden kiezen; de provincie probeert de kijkrichting actief te promoten;
- worden provincies de spil in de uitvoering; provincies bepalen de richting per gebied, doen aan gebiedsontwikkeling en controleren het ruimtelijk beleid.

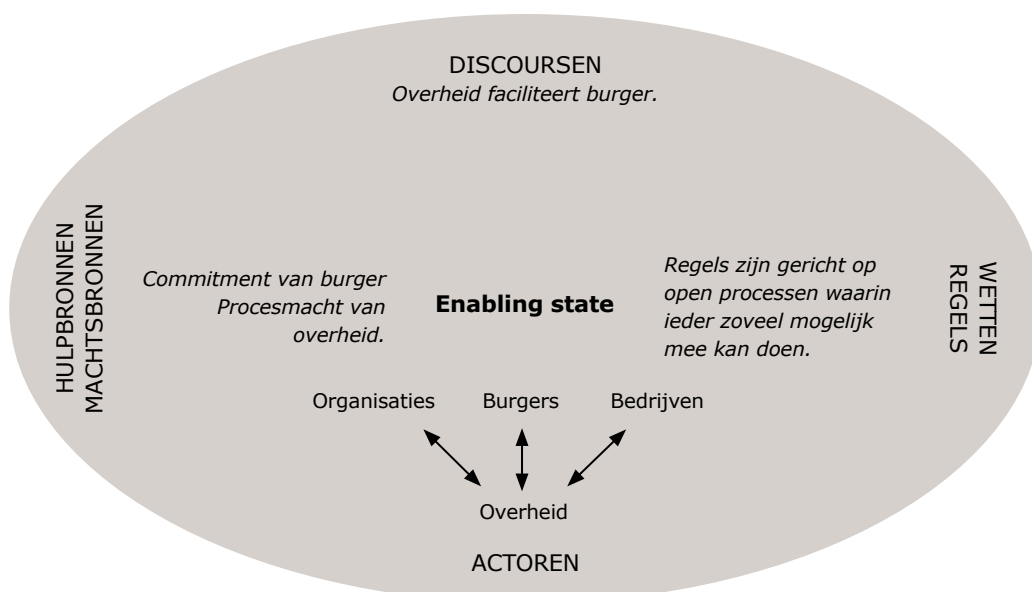
Enabling state

In het enabling state-model (Bevir, 2009) nemen burgers en bedrijven een initiatief en faciliteert de overheid hen (figuur 8). Dit laatste is afhankelijk van wat de initiatiefnemers nodig hebben en wat de overheid kan bieden. In overleg worden afspraken gemaakt tussen de initiatiefnemers en de gemeente, provincie of nationale overheid. De overheid is proactief en vraagt burgers en bedrijven hoe zij hen kan helpen met het initiatief. Er is sprake van maatwerk: wet- en regelgeving, discours, coalities en

hulpbronnen worden afgestemd op de behoeften van de initiatiefnemers. De overheid organiseert zich meer naar doelgroepen dan naar beleidsvelden, zodat zij burgers en bedrijven gezamenlijk en coherent vanuit één plek ondersteunt.

De volgende acties voor het bevorderen van beleefbare en inpasbare natuur passen bijvoorbeeld goed in het ideaaltipe 'enabling state':

- gemeenten besteden heel veel aandacht aan uitnodigende voorlichting aan burgers en bedrijven;
- gemeenten hebben buurtambtenaren in dienst die initiatieven begeleiden;
- overheden op alle niveaus hebben kleine, ruim geormerkte fondsen om initiatieven financieel te ondersteunen;
- ruimtelijk beleid is volgend: daar waar het nodig is wordt het afgestemd op het initiatief; er zijn wel kaders, maar deze zijn zeer ruim.



Figuur 8. Enabling state als governance-model.

Empowerment

In het empowerment-model ligt het initiatief bij burgers en bedrijven. Als er geen initiatieven zijn doet de overheid niets. De richting van het overheidsbeleid wordt daardoor mede door burgerinitiatieven bepaald. Wet- en regelgeving is terughoudend en wordt zo ingericht dat initiatieven kans krijgen. Er is alleen regelgeving die overlast van burgers aan elkaar probeert te beperken (figuur 9).

Initiatieven kiezen hun eigen partners en hebben hun eigen vorm. Er vindt een overdracht plaats van de overheid naar initiatieven samengaan met de overdracht van inkomstenwinning en besteding van middelen.

Crowdsourcing en crowdfunding kunnen manieren van inkomstenwinning zijn. Een groep burgers of een bedrijf kiest met wie ze samenwerken, kan zelf entree heffen, bepalen wat ze met de hulpbronnen doen, regels opstellen en handhaven voor het gebruik van het natuurgebied. In buurttoezicht door burgers zijn al voorbeelden hiervan te vinden.

Voor beleefbare en inpasbare natuur wacht de overheid op initiatieven van mensen of bedrijven. Er is dus niet veel wat de overheid zelf doet, bijvoorbeeld:

- als een burgerinitiatief rond een natuurterrein of voor een onderdeel van het landschap ontstaat, draagt de overheid de verantwoordelijkheid over;
- huidige terreinbeheerders vormen zich om tot service instelling voor burgerinitiatieven; er staan adviseurs klaar waar de burgers een beroep op kunnen doen, maar die komt alleen in actie als het initiatief erom vraagt;
- De overheid financiert mee door mee te doen in crowdsourcing.

Reacties op de ideaaltypen vanuit de praktijk

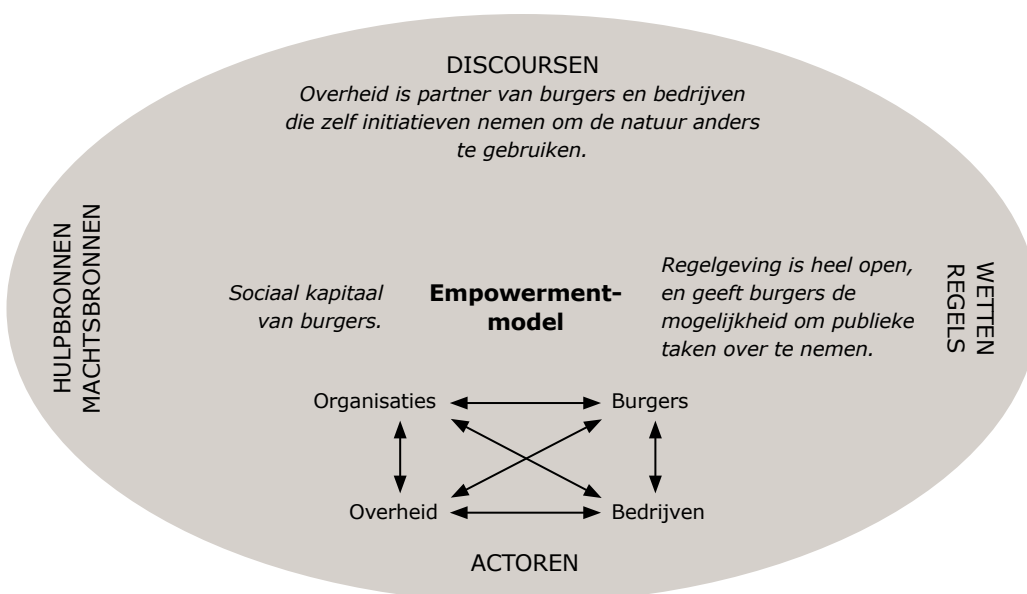
De ideaaltypen zijn besproken met mensen die werken als gebiedsmanager, die zelf actief zijn in projecten of bedrij-



Inpasbare natuur op de Hondsrug: optimaliseren bestaande economie.

ven in of met de natuur of die werken in de milieueducatie. De kijkrichtingen *beleefbare natuur* en *inpasbare natuur* bleken alle geïnterviewden aan te spreken. Daarbij gaven onze gesprekspartners aan dat ze enorm veel initiatieven van *burgers* zien voor natuur: ze willen heel veel en ze doen ook heel veel, en ze doen die dingen samen met anderen. De natuur die daardoor ontstaat heeft een heel grote sociale potentie en er ontstaat leuker, levendiger, meer divers en misschien ook wel veiliger groen. De initiatieven kunnen de natuur veel interessanter maken als leefomgeving. De mensen voelen zich meer betrokken bij hun leefomgeving en gaan de verloederding tegen, er blijven geen terreinen braakliggen.

De dynamiek bij *bedrijven* om meer met de natuurlijke omgeving te doen, zwakt volgens de respondenten momenteel af door wegvallen van subsidies en het verminderen van eigen middelen. Van de regeling Tijdelijke Natuur zijn bedrijven nog nauwelijks op de



Figuur 9. Empowerment als governance-model.

hoogte. Ze zouden er biodiversiteit kunnen laten ontwikkelen. Voor productiebedrijven, de dienstensector, met name horeca, en de gezondheidszorg liggen er mogelijkheden in beleefbare en inpasbare natuur. Ontheffingen van de bestemmingsplanvoorschriften moeten makkelijker worden. Wanneer bedrijven met natuur aan de slag komen moet het businessplan wel kloppen.

Het is nog steeds moeilijk voor bewoners en bedrijven om met de *gemeente* om te gaan: er zijn teveel loketten, bewoners worden steeds doorverwezen. De gemeenten denken vooral aan juridische barrières. Bij de gemeenten is de integrale aanpak nodig en er moet één loket voor initiatieven van burgers komen. Lokale overheden reageren veel te krampachtig op initiatieven waar dat niet nodig is. De gemeente moet duidelijk maken wat ze met initiatieven van burgers en bedrijven wil doen.

Provincies moeten gemeenten beter uitleggen wat ze kunnen doen en wat ze mogen doen. Dit gebeurt al op plekken door middel van netwerkbijeenkomsten met en tussen gemeenten over bewonersinitiatieven. Bedrijven zouden in de ecologische hoofdstructuur (natuurnetwerk) actief kunnen worden. 'Je kunt je afvragen hoe strikt je aan die ecologische doelstellingen vast moet houden.' Provincies hebben een rol bij de invulling van het beleid voor de natuurgebieden: wie gaat het beheren en hoe? Voor grote landelijke gebieden, bijvoorbeeld de ecologische hoofdstructuur, kunnen recreatieondernemingen of Waterschappen het beheer overnemen. Er blijft een rol voor de *ationale overheid* om te sturen op samenwerking en gezamenlijke visievorming ten aanzien van inpasbare en beleefbare natuur. Er ligt nog steeds een rol voor de rijksoverheid bij plattelandsontwikkeling, inclusief het omgaan met natuurgebieden. Niet de verkoop maar het in gebruik geven van gronden aan bedrijven en particulieren/burgers lijkt een optie voor meer inpasbare en beleefbare natuur. Vanwege de beperkte winstgevendheid van natuur zal aankoop door burgers en bedrijven voor natuurdoel-einden op weinig interesse kunnen rekenen. Aanbesteding van natuurbeheer aan bedrijven kan een manier zijn om uit te vinden waar de grenzen aan de haalbaarheid van inpasbare natuur liggen.

De uitwisseling van *kennis* is heel belangrijk om de nieuwe ontwikkelingen te steunen en ook de inzet van vouchers om financiering voor initiatiefnemers te regelen kan helpen.

Overall beeld

In de reacties van onze gesprekspartners komen alle beleidsdimensies aan bod: samenwerking (coalities), kennis, financiën en grond (de hulpbronnen), wet- en regelgeving en inhoudelijk doelen van natuur (discours) aan bod. Er zijn geen uitgesproken voorkeuren voor één van de ideaaltypen van governance sec. Ze worden herkend, maar combinaties hebben de voorkeur.

Conclusie

In onze inventarisatie zijn we heel veel verschillende initiatieven tegengekomen van bedrijven en organisaties die diensten in en rond de natuur aanbieden. Deze komen ook van partijen, bijvoorbeeld in de bejaardenzorg of jongerenwerk, die tot nu toe weinig met natuur deden. We kunnen het niet kwantitatief onderbouwen, maar hebben het gevoel dat deze diversificatie een doorgaande trend is.

De gebiedsuitwerkingen leren ons dat er meer mogelijk is dan we vaak denken. De toekomst is breder dan vigerende trends. We beseffen ook dat er meerdere uitwerkingen mogelijk zijn. We hopen toch door deze uitwerking zoveel potenties te laten zien dat ze kunnen bijdragen aan het ontstaan van nieuwe initiatieven. Er kan veel meer worden gedaan met het groen in een stad als Rotterdam en dat geldt niet alleen voor Rotterdam. Er kan ook veel meer met natuurgebieden zoals de Oostvaardersplassen. Hetzelfde geldt voor de gemengde landschappen.

Van degenen die wij interviewden over interventiemogelijkheden leren we dat meer doen met de initiatieven van burgers en bedrijven een kans voor de overheid is. Er wordt vaak kritiek op de overheid gegeven; het inhaken op initiatieven van burgers is de mogelijkheid voor de overheid om aan die kritiek te ontkomen. Zowel het inhaken op burgerinitiatieven als het creëren van open procedures voor het beheer van de natuur kan hieraan bijdragen. Vanuit het courante beleidsmodel kan dit gemakkelijk worden ingevuld door het bieden van experimenteeruimte.

Vergelijkbare conclusies als bovenstaande komen ook naar voren in veel andere adviezen aan de overheid. Delen van de overheid pakken deze handschoenen op. Zo lezen we als titel van het jaarbericht 2013 van de VNG: 'Eerst de burger'.

Literatuur

- Aalbers C.[B.E.M.] & K. Eckerberg (2013). Governance and sustainability of Peri-Urban Areas: A Comparative Analysis of the PLUREL Case Studies. In: Nilsson K., Pauleit S., Bell S., Aalbers C., Nielsen T.S. (eds.) *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*. Springer, Heidelberg, p 341-371 Springer Verlag.
- Aalbers, C.[B.E.M.] & S. Pauleit (2013). *Powerful and large regional authorities are needed to preserve green open space for urban agglomerations*. SPOOL 01/2013.
- Arnouts, R.C.M., B.J.M. Arts, D.A. Kamphorst & J.P.M. van Tatenhove (2012). *Innovatieve governance-arrangementen in het groene domein. Over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens*. WOT-paper 17. WOT Natuur & Milieu Wageningen UR, Wageningen.
- Arts, B.[J.M.], P. Leroy & J.[P.M.] van Tatenhove (2006). *Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change*. 8 July 2006 Public Organiz Rev 6: 93-106.
- Arts, B.[J.M.] & J.[P.M.] van Tatenhove (2004). *Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms*. Policy Sciences 37: 339-356 Springer 2005.
- Beeko C. & B.[J.M.] Arts (2010). *The EU-Ghana VPA: a comprehensive policy analysis of its design*. International Forestry Review. Volume 12.3: 33, 221-230.
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. London, SAGE Publications.
- Gossum, P. van, B.[J.M.] Arts, R. de Wulf & K. Verheyen (2011). *An institutional evaluation of sustainable forest management in Flanders*. Land Use Policy 28, 1: 110-123.
- Luttik, J., F.R. Veeneklaas, A.E. Buijs & J.A. Klijn (1999). *Natuur als consumptiegoed; natuur als bron van fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust, vrijheid en andere immateriële behoeften*. Wageningen, Staring Centrum, Rapport 673.
- PBL (2012). *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Verburg R.W., A.L. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen (2011). *Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*. Wot werkdocument 248. WOT Natuur & Milieu Wageningen UR, Wageningen.
- VNG (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger; Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Jaarbericht. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Wiering M.A. & B.J.M. Arts (2006). *Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy?* Hydrobiologia 565:327-338. Springer Verlag.

Colofon

Achtergronden van deze paper zijn te vinden in WOT-werkdocument 348: W. de Haas, C.B.E.M. Aalbers, J. Kruit & E.A. de Vries (2013). *Natuur: beleven en gebruiken; verdieping van twee kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010 - 2040*. Wageningen, WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.

Auteurs: W. de Haas en C.B.E.M. Aalbers

© 2014

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 07 00
E info.alterra@wur.nl

ISSN 1879-4688

De reeks 'WOT-papers' is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Een WOT-paper bevat resultaten van afgerond onderzoek op een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, komt daarbij nadrukkelijk aan de orde, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten.

Onderzoekopdrachten van de WOT Natuur & Milieu worden gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Deze paper is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Project WOT-04-011-034.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
F (0317) 41 90 00
E info.wnm@wur.nl
I www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

