



ALTEERRA

WAGENINGEN UR



# Politieke discourses over natuurbeleid en draagvlak

Een quick scan naar discourses over natuurbeleid in landelijke en provinciale politieke debatten ten tijde van het kabinet Rutte I

Alterra-rapport 2411  
ISSN 1566-7197

D.A. Kamphorst en J.L.M. Donders



---

Politieke discoursen over natuurbeleid en  
draagvlak

---

---



---

# Politieke discourses over natuurbeleid en draagvlak

Een quick scan naar discourses over natuurbeleid in landelijke en provinciale politieke debatten ten tijde van het kabinet Rutte I

Dana Kamphorst en Josine Donders

**Alterra-rapport 2411**

Alterra Wageningen UR  
Wageningen, 2013

---

## Referaat

Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders, 2013. *Politieke discourses over natuurbeleid en draagvlak. Een quick scan naar discourses over natuurbeleid in landelijke en provinciale politieke debatten ten tijde van het kabinet Rutte I*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2411. 48 blz.; 11 tab.; 20 ref.

Dit rapport geeft inzicht in discourses over natuurbeleid en samenleving in de landelijke politiek en enkele provincies ten tijde van de hervormingen in het natuurbeleid van het kabinet Rutte I en de mate waarin deze aansluiten bij ontwikkelingen in het draagvlak voor natuurbeleid in de maatschappij. Zowel in de maatschappij als in de politieke debatten leidde de hervormingen in het beleid tot beweging en discussie, zowel bij de voorstanders als de tegenstanders van de nieuwe koers van het kabinet Rutte I. Deze quick scan geeft een inzicht in de discussies in het politieke debat over natuurbeleid in die periode. De quick scan werd uitgevoerd voor de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Trefwoorden: discours analyse, natuurbeleid, maatschappelijk draagvlak, politieke discourses

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra) (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op [www.rapportbestellen.nl](http://www.rapportbestellen.nl).

© 2013 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

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

**Alterra-rapport 2411**

Wageningen, februari 2013

# Inhoud

Verantwoording	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Projectdoel- en vraagstelling	11
1.3 Uitgangspunten en aanpak van deze quick scan	11
1.3.1 Uitgangspunten: draagvlak en discours analyse	11
1.3.2 Bevindingen omtrent maatschappelijk draagvlak voor natuur (Buijs et al., 2012)	13
1.3.3 Aanpak	15
1.4 Opzet van de rapportage	16
2 Landelijke politieke discourses over natuur en draagvlak	17
2.1 Introductie	17
2.2 Politieke discourses over natuurbeleid in debatten	17
2.3 Vergelijking landelijke politieke discourses en maatschappelijke discourses	22
2.4 Samenvattend	26
3 Ontwikkelingen in het provinciale beleid	29
3.1 Introductie	29
3.2 Gelderland	29
3.2.1 Ontwikkelingen en nieuw beleid	29
3.2.2 Debat en provinciale discourses	30
Discourses	32
3.3 Groningen	33
3.3.1 Ontwikkelingen en nieuw beleid	33
3.3.2 Debat en discourses	34
3.4 Zuid-Holland	36
3.4.1 Ontwikkelingen en nieuw beleid	36
3.4.2 Debat	38
3.5 Vergelijking provinciale discourses en maatschappelijke discourses	40
Conclusies	43
Referenties	47





# Verantwoording

Deze quick scan werd uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. We bedanken Dominique Blom en Geertjan Wenneker voor hun betrokkenheid vanuit de Rli tijdens de uitvoering van deze analyse. We bedanken tevens Prof. Dr. Bas Arts (Wageningen University) en Rijk van Oostenbrugge (Planbureau voor de Leefomgeving) die het rapport hebben gereviewd. Tenslotte onze dank aan Arjen Buijs en Thomas Matthijsen voor hun feedback vanuit het project naar maatschappelijk draagvlak voor natuur waar deze scan een vervolg op is en Ingrid Coninx voor haar waardevolle commentaar op het eerste concept-rapport.

Dana Kamphorst en Josine Donders



# Samenvatting

In deze quick scan onderzocht Alterra voor de Raad voor de Leefomgevingen Infrastructuur (Rli) in hoeverre politieke discourses aansluiten bij discourses over en ontwikkelingen in het draagvlak voor natuurbeleid in de maatschappij. Deze quick scan is een vervolg op een eerdere studie die door Alterra werd uitgevoerd naar ontwikkelingen in het draagvlak voor natuur in de maatschappij. Over deze studie verscheen het Alterra rapport 'Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie', van Buijs et al. (2012). Onderdeel van deze studie was een analyse van maatschappelijke discourses over draagvlak voor natuur en natuurbeleid, ten tijde van de hervormingen in het natuurbeleid van het kabinet Rutte I, grofweg tussen oktober 2010 en medio 2012. Er werden verschillende maatschappelijke discourses gevonden die kritisch staan ten opzichte van het 'oude' natuurbeleid dat tussen 1990 en 2010 dominant was: 'Kloof tussen beleid en beleving', 'Nederland op slot', en 'Bestuurlijke onwil'. Een ander maatschappelijk discours is 'Breed draagvlak voor natuurbeleid', waarin draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid centraal staat, wat tevens aanzette tot maatschappelijke kritiek op de hervormingen van het kabinet Rutte I. Tenslotte hecht het discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' minder belang aan maatschappelijk draagvlak. De intrinsieke waarde van natuur staat voorop.

In deze quick scan zochten we in enkele landelijke politieke debatten en in enkele provincies naar discourses over natuurbeleid. De debatten die we analyseerden vonden plaats ten tijde van de hervormingen in het natuurbeleid van het kabinet Rutte I. De nieuwe koers die het kabinet Rutte I in het regeerakkoord in 2010 voorstelde was fundamenteel anders dan het natuurbeleid tot dan toe, met o.a. voorstellen voor herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, bezuinigingen op het natuurbeleid en verdere decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Op landelijk niveau onderscheiden we in de onderzochte debatten over natuurbeleid een overkoepelend discours over 'Proces en procedures', waarin de partijen in de Tweede Kamer en commissie-debatten het hervormingsproces bespreken. Veel aandacht gaat uit naar het onderhandelingsproces tussen rijk en provincies, instrumentele kwesties en onduidelijkheden waarmee dit proces gepaard gaat. In de landelijke politieke discussie vinden we daarnaast vier inhoudelijke discourses over natuurbeleid: 'Haalbaar en betaalbaar', 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', 'Ondernemers de ruimte' en 'De samenleving verantwoordelijk'.

In het kabinetsbeleid zien we verschillende van deze discourses terug, zoals 'Haalbaar en betaalbaar', 'Ondernemers de ruimte' en 'De samenleving verantwoordelijk'. De discussie over publieke versus private verantwoordelijkheid voor natuur(beleid) is daarbij een centraal thema. In het discours 'Haalbaar en betaalbaar' staat voorop dat de ambities in het natuurbeleid de beschikbare middelen moeten volgen, waarbij de overheid minder publieke middelen aan natuur besteedt. Ook 'Ondernemers de ruimte', een discours dat vooral is gericht op het bieden van ondernemingsruimte aan agrariërs, staat voor een afslanking van het natuurbeleid, door deregulering en vermindering van mogelijke planologische schaduwwerking voor agrariërs door het areaal natuur te verkleinen. 'De samenleving verantwoordelijk' wil de verantwoordelijkheid verleggen van de overheid naar de samenleving, voornamelijk door meer betrokkenheid van private partijen.

Draagvlak vanuit de samenleving wordt door sprekers in de politieke debatten in beperkte mate als argument gebruikt. Wel lijkt het hele spectrum van partijen naar een meer vanuit de samenleving gemotiveerd natuurbeleid te schuiven. Het maatschappelijke discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' komt niet in pure vorm terug in het politieke debat. In het politieke discours dat staat voor het 'oude' natuurbeleid, 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', combineren alle partijen de intrinsieke waarde van natuur als motivatie voor natuurbeleid naast de baten van natuur voor de mens.

Er kan geconcludeerd worden dat het beleid van het kabinet Rutte I tegemoet kwam aan dat deel van de samenleving dat natuurbeleid meer eigendom van de samenleving wilde maken en dat het 'oude' natuurbeleid erg overheidsgericht vond. De politieke koers van het kabinet Rutte I geeft gehoor aan maatschappelijke discourses als 'Nederland op slot' en 'Kloof tussen beleid en beleving'. Men wil in de politiek meer verantwoordelijkheid naar burgers verleggen en belemmeringen voor ondernemers wegnemen. Maar de wens voor lokale afwegingsruimte en ruimte voor natuurbeelden en belevingswaarde van natuur voor burgers speelt een beperkte rol in de landelijke politieke discussies.

In het provinciale beleid en debat speelt de natuurbeleving van burgers een grotere rol. Sommige provincies ontwikkelen instrumenten voor het uitnodigen van burgers met ideeën voor de natuur en zoeken naar nieuwe arrangementen met private partijen. Meer dan de landelijke politiek sluiten provincies daarmee aan bij ontwikkelingen in het draagvlak van de maatschappij, waarin draagvlak niet alleen meer passief wordt geuit (acceptatie van beleid), maar ook via actieve betrokkenheid van burgers in flexibele arrangementen.

Ondertussen bleef er zowel in de maatschappij als in de politiek ook nog steeds een groot draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid bestaan. Het kabinet Rutte I is inmiddels opgevolgd door het kabinet Rutte II. Dit kabinet neemt zich voor om de bezuinigingen voor een deel terug te draaien en de robuuste verbindingzones weer op te nemen in het beleid. Dat betekent dat er bij rijk en provincies een uitdaging ligt om het meer op samenleving gerichte beleid door te zetten, terwijl tegelijkertijd elementen van het 'oude' natuurbeleid weer terugkomen, met steviger ambities en publieke verantwoordelijkheid. Een van de uitdagingen is om een meer op de samenleving gericht beleid te motiveren vanuit een positief verhaal en niet voornamelijk gemotiveerd uit het zoeken naar alternatieve financiën. Zo'n verhaal zou de maatschappelijke groepen met draagvlak voor het 'oude' beleid, maar ook de aanhangers van de nieuwe koers aan zich kunnen binden. Daarmee kan worden aangesloten bij de maatschappelijke wens dat er in het beleid meer ruimte komt voor natuurbeleving en natuurverhalen van burgers.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) bereidt een advies voor over het natuurbeleid in Nederland. In dat kader heeft de Rli begin 2012 bij Alterra Wageningen UR een vraag uitgezet naar het maatschappelijk draagvlak voor natuur. Onderdeel van dit project is een analyse van discourses over draagvlak voor natuur en natuurbeleid zoals die in de maatschappij leven. Deze discourses zijn gekoppeld aan de betekenis die mensen aan natuur toekennen en komen tot uitdrukking in verschillende vormen van betrokkenheid (Buijs et al., 2012). De Rli is, als vervolg op het net genoemde project, geïnteresseerd in hoeverre deze discourses in de maatschappij aansluiten bij discourses over draagvlak voor natuur(beleid) die in de landelijke politiek leven. De achtergrond van deze vraag is de wens om een inschatting te kunnen maken van de mogelijke overeenstemming tussen de huidige visies op natuurbeleid in het politieke domein en de bewegingen in het draagvlak die zich nu in de maatschappij afspelen. Een aanvullende wens van de Rli is om inzicht te krijgen in de mate waarin provincies met (nieuwe) beleidskoersen aansluiten op ontwikkelingen in het draagvlak in de maatschappij en hun motivaties hiervoor. Het project is inhoudelijk ondersteunend aan het proces van adviesverlening van de Rli over het nieuwe natuurbeleid rond het onderwerp draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Deze discours analyse beslaat de periode tussen najaar 2010 en voorjaar 2012, grofweg de regeerperiode van het kabinet Rutte I.

## 1.2 Projectdoel- en vraagstelling

Het doel van het project is om inzicht te bieden in de mate waarin 1.) landelijke politieke discourses en 2.) provinciale beleidsontwikkelingen aansluiten op discourses over natuur(beleid) en draagvlak in de maatschappij. Dit uit zich in de volgende vraagstelling:

1. Welke discourses over natuurbeleid en draagvlak zijn er in de landelijke politiek en hoe verhouden die zich met discourses over het draagvlak voor natuur(beleid) in de maatschappij?
2. In hoeverre sluiten beleidslijnen van provincies aan bij discourses over het draagvlak voor natuur(beleid) in de maatschappij?

Sub vragen:

- Welke discourses over natuurbeleid en draagvlak zijn zichtbaar in het politieke spectrum?
- Door wie (welke partijen/coalities) worden deze discourses gedragen?
- Op welke manier sluiten ze aan bij de discourses over natuur en draagvlak voor natuur in de maatschappij?

## 1.3 Uitgangspunten en aanpak van deze quick scan

### 1.3.1 Uitgangspunten: draagvlak en discours analyse

#### Visie op draagvlak

Deze quick scan is een vervolg op de studie van Buijs et al. (2012) naar draagvlak in de maatschappij. Daarom sluiten we aan bij de betekenis en definities van draagvlak zoals Buijs et al. (2012) die hanteren. Zij geven aan dat er meerdere opvattingen zijn van draagvlak. Een recht-toe-recht-aan definitie van draagvlak is 'acceptatie van beleid'. Al snel werd ook een meer actieve component toegevoegd aan het begrip draagvlak en werd

gesproken over passief draagvlak, dat zich uit in de acceptatie van beleid, en actief draagvlak, dat zich uit in een actieve bijdrage aan natuurbeheer (Buijs et al., 1998). Vergelijkbaar hiermee is het onderscheid tussen intensieve en extensieve natuur betrokken activiteiten (De Bakker et al., 2007). Een belangrijke toevoeging is de nadruk op de praktijken waarbinnen draagvlak wordt geconstrueerd (De Bakker et al., 2007; Van Koppen, 2002). Draagvlak voor natuur komt daarmee niet alleen tot uitdrukking in acceptatie van beleid, maar ook in praktijken, zoals lidmaatschap van natuurorganisaties, vormen van vrijwillig landschapsbeheer of -participatie en burgerinitiatieven. Zie voor de belangrijke bevindingen van Buijs et al. (2012) omtrent maatschappelijk draagvlak voor natuur paragraaf 1.2.2.

### **Uitgangspunten discours analyse**

Ook bij de discours analyse bouwen we voort op de uitgangspunten van Buijs et al. (2012). Een discours is een cluster van opvattingen, dat dienst doet als 'frame'. Een discours is een manier van 'framen' van de werkelijkheid door taal- en handelingspraktijken. In onze analyse zijn de discoursen voornamelijk gezocht in politieke debatten, aan de hand van de notulen van deze debatten. Binnen een discourse worden verschillende argumenten met elkaar in verband gebracht. Deze argumenten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de interpretatie van het begrip draagvlak, natuurbeelden, de relatie economie-ecologie en visies op de gewenste sturing in het natuurbeleid (Buijs et al., 2012). De documenten-analyse is uitgevoerd met een vooraf samengestelde lijst van aandachtspunten die een aantal (mogelijke) discursieve elementen bevat. Deze lijst is enigszins aangepast naar Buijs et al. (2012) (zie tekst box 1). Aan de hand van de lijst in tekst box 1 zijn de belangrijkste discussielijnen en standpunten in de bronnen van dit onderzoek verzameld en geanalyseerd.

#### **Aandachtspunten discours analyse**

1. Visie op natuur en natuurbeleid  
Waar dient het beleid toe? Wat zijn de belangrijkste doelen? Wat is de waarde van natuur?
2. Visies op de rol van de samenleving en draagvlak bij beleid  
Is er nu (voldoende) betrokkenheid van burgers en private actoren en hoe belangrijk is dat?  
Welke rol moet zijn weggelegd voor de samenleving?  
Welke vorm kan/moet betrokkenheid aannemen, welke rol spelen organisaties daarbij?  
Is draagvlak belangrijk? Is draagvlak aanwezig? Waarvoor en wanneer wel/niet?
3. Bestuurlijke verhoudingen  
Visie op/voorkeur voor vormen van governance  
Rollen van de overheid en verhoudingen tussen bestuurslagen  
Machtsverhoudingen en proces

#### *Tekst box 1 Aandachtspunten discours analyse*

Bij de documenten-analyse noteerden we per spreker de basisgegevens zoals de partij en de naam.

Vervolgens beantwoorden we de volgende vragen, die we kort per spreker in een tabel noteren:

- Wat is de kern van het betoog?
- Welke argumenten draagt de spreker daarvoor aan?
- Welke visie op natuur en natuurbeleid spreekt daaruit? (indien van toepassing).
- Welke visie op draagvlak en betrokkenheid van mensen spreekt daaruit? (indien van toepassing).
- Welke visie op de bestuurlijke verhoudingen spreekt daaruit? (indien van toepassing).

De documenten-analyse leidde tot een verzameling van opvattingen van verschillende politieke partijen. Hieruit zijn op basis van een interpretatief proces discoursen geconstrueerd, door clustering van de uitspraken die inhoudelijk overeenkomstig zijn. We gaan in tweede instantie op zoek of we de discoursen over draagvlak voor natuur(beleid) terugvinden die Buijs et al. (2012) hebben gevonden in de maatschappij (zie de volgende paragraaf).

### 1.3.2 Bevindingen omtrent maatschappelijk draagvlak voor natuur (Buijs et al., 2012)

In het rapport van Buijs et al. (2012) worden de belangrijke discourses over en ontwikkelingen in het maatschappelijke draagvlak voor natuur en natuurbeleid weergegeven. Hier vatten we op hoofdlijnen de bevindingen van Buijs et al. (2012) samen. Zie tabel 1.1. voor de maatschappelijke discourses over draagvlak en natuurbeleid.

- Er is nog steeds een breed draagvlak voor natuurbeheer en -beleid in Nederland. De meeste Nederlanders vinden natuurbescherming belangrijk. Wel is de beleidsprioriteit die Nederlanders aan natuurbeleid toekennen dalend, zo is er bijvoorbeeld weinig draagvlak voor het aan banden leggen van economische ontwikkeling voor natuurbescherming. Ook laten de lidmaatschappen van natuurorganisaties een licht dalende lijn zien, hoewel sommige organisaties qua ledenaantallen nog steeds groeien.
- Barsten in het draagvlak lijken vooral op lokaal niveau te ontstaan, waar burgers de gevolgen van het natuurbeleid zelf merken.
- Draagvlak voor beleid kan ook strategisch worden gebruikt in discussies over de hervormingen van het natuurbeleid. Ten tijde van de vernieuwingen in het natuurbeleid van het kabinet Rutte I (2010-2012), was bijvoorbeeld zichtbaar dat het maatschappelijke discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid', wordt gebruikt om kritiek op de hervormingen te ventileren.
- De maatschappelijke discourses over natuur en draagvlak variëren van 'Breed draagvlak' voor het 'oude' natuurbeleid, tot discourses die juist kritisch zijn over het natuurbeleid dat grofweg tussen 1990 en 2010 dominant was ('Kloof tussen beleid en beleving', 'Nederland op slot', en 'Bestuurlijke onwil'). Tenslotte hecht het discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' minder belang aan maatschappelijk draagvlak. De intrinsieke waarde van natuur staat voorop; draagvlak is secundair.
- Draagvlak is in de samenleving van vandaag meer dan alleen de acceptatie van beleid. Betrokkenheid bij natuur is een verdieping van het draagvlak. Deze vormen van betrokkenheid uit zich vaak in lokale en flexibele arrangementen, bijvoorbeeld burgerinitiatief. Hierbij is verscheidenheid een kenmerk, omdat iedereen eigen betekenissen toekent aan natuur.
- Burgers en maatschappelijke partijen hanteren vaak andere natuurbeelden dan beleidsmakers. Zij gaan vaak meer uit van emotionele overwegingen en hebben natuurbeelden waarin beleving en natuurervaringen een belangrijke rol spelen.

**Tabel 1**

*De vijf belangrijkste discourses over draagvlak binnen de domeinen natuurbeheer en natuurbeleid (Buijs et al., 2012).*

<b>Discours</b>	<b>Belangrijkste kenmerken</b>	<b>Draagvlak voor natuur en natuurbeleid</b>	<b>Betekenis natuur en emotionele betrokkenheid</b>	<b>Bestuurlijke verhoudingen</b>
Breed draagvlak	Breed draagvlak voor natuur en ('oude') natuurbeleid.  Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente 'afbraak' van natuurbeleid.	Groot draagvlak voor natuur en beleid.  Draagvlak gebruikt als legitimering van kritiek op 'afbraak' van natuurbeleid in recente hervormingen en bezuinigingen.	Grote emotionele betrokkenheid.  Boosheid en andere emotionele argumentaties.  Gevarieerd natuurbeeld, met aandacht voor wildernis, biodiversiteit en arcadische landschappen.	Enige aandacht voor actieve lokale betrokkenheid.  De overheid (kabinet Rutte-1) kleedt het natuurbeleid uit.
Kloof tussen beleid en beleving	Wel draagvlak voor natuur, minder voor lokale uitvoering.  Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden.  Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.	Groot draagvlak voor natuur, maar kritiek op lokale uitvoering beleid.  Draagvlak kalft af omdat het natuurbeleid niet voldoende aansluit bij de lokale natuurbeleving van burgers.	Vaak grote emotionele betrokkenheid.  Natuurbeeld gebaseerd op aantrekkelijk en toegankelijk landschap.	Lokale partijen moeten invloed hebben op de invulling van het Nederlandse natuurbeleid.  Beslissingen op basis van participatieve democratie in plaats van representatieve democratie.
Nederland op slot	Tegenstelling economie-ecologie.  Kritiek op juridisering natuurbeleid.  Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.	Draagvlak voor beleid niet aanwezig vanwege rigide natuurwetgeving.  Tegenstelling economie-ecologie, waarbij ecologie noodzakelijke economische ontwikkelingen remt.	Vaak een functioneel natuurbeeld.	Kritiek op technocratisering en juridisering van natuurbeleid.  Kritiek op 'klakkeloos volgen' Europees beleid. Strenge wetgeving dient te worden versoepeld, meer en bredere belangenafwegingen op gebiedsniveau.
Bestuurlijke onwil	'Ivoren toren'. Gebaseerd op bredere kloof burger-politiek.  Geen draagvlak voor natuurbeleid.	Draagvlak totaal niet aanwezig.  Bestuurlijke elite doet van bovenaf wat men zelf wenselijk acht zonder zich om draagvlak te bekommeren.	Onduidelijke natuurbeelden.	Ivoren toren. Top-down tot in het extreme.  Burgers hebben nauwelijks invloed en nauwelijks toegang tot instituties.
Biodiversiteit boven draagvlak	Behoeftte aan draagvlak is bedreiging voor primair doel: beschermen biodiversiteit.  Primaat van de ecologische wetenschap.	Natuurwaarden zijn belangrijker dan draagvlak.  Natuurwaarden staan onder druk door bestuurlijke behoefte aan draagvlak.	Grote emotionele betrokkenheid.  Focus op biodiversiteit.	Sterke instituties zouden het natuurbelang moeten vertegenwoordigen.  Weinig aandacht voor actieve lokale betrokkenheid.



### 1.3.3 Aanpak

De quick scan heeft twee onderdelen: de analyse van politieke discourses in landelijke debatten over natuurbeleid (deel 1) en de analyse van provinciale discourses en beleidsvoornemens (deel 2).

#### **Deel 1. Analyse landelijke politieke debatten**

Met een quick scan van enkele kamer(cie)discussies over natuurbeleid wordt een analyse uitgevoerd naar de discourses over natuurbeleid en draagvlak van de politieke partijen in Nederland ten tijde van de hervormingen in het natuurbeleid van het kabinet Rutte I. De discourse analyse op landelijk niveau bestaat uit het destilleren van visies op (draagvlak voor) natuurbeleid en de argumenten erachter uit enkele relevante discussies in de kamer, of de algemeen overleggen van de vaste kamer commissie van EL&I. Daaruit groeperen we discourses en coalities. Deze fase wordt afgerond met een overzicht van discourses over natuur in de politiek: een beschrijving van de kenmerken en partijen die dit discourse delen. Deze worden vervolgens vergeleken met de maatschappelijke discourses zoals die in het rapport van Buijs et al. (2012) naar voren komen.

##### *Keuze voor de notulen van de kamer(cie)debatten*

De notulen van kamer(cie) debatten zijn een selectie uit de discussies over natuurbeleid die vanaf het regeerakkoord Rutte I tot de verkiezingen in september 2012 gevoerd zijn. Gekozen is voor 'sectorale' debatten die specifiek natuurbeleid en de hervorming daarvan als onderwerp hadden, vanuit de verwachting dat in deze debatten de politieke visies op natuurbeleid het meest uitgebreid aan bod zouden komen. Met deze keuze is voorbij gegaan aan andere debatten waarin natuur en samenleving wellicht op een andere manier aan de orde kwamen, zoals debatten over de Crisis- en herstelwet of over integrale projecten zoals het Delta programma. We hebben gekozen voor de volgende verslagen:

1. Verslag van een Tweede Kamerdebat over het Oostvaarderswold, de Oostvaardersplassen, de robuuste verbindingen tussen natuurgebieden, de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de EHS van 22 februari 2011.
2. Verslag van een A.O. van de vaste commissie EL&I met staatssecretaris Bleker op 7 september 2011 over EHS, Natuur en Biodiversiteit.
3. Verslag van een A.O. van de vaste commissie EL&I met staatssecretaris Bleker op 24 november 2011.
4. Delen van het Tweede Kamer debat over decentralisatie natuurbeleid van 8 december 2011 en van het debat over het natuurakkoord van 16 februari 2012.

Tussen februari 2012 en de nieuwe verkiezingen in september 2012 is er in de landelijke politiek geen debat meer specifiek gewijd aan natuur. Het onderhandelingsakkoord tussen rijk en provincies was toen gesloten en de verdere uitwerking lag in eerste instantie op ambtelijk niveau en bij het IPO en de provincies. Daarom ligt het zwaartepunt van de analyse op debatten in 2011.

#### **Deel 2: Analyse van provinciale debatten en beleid**

In deze fase is onderzocht in hoeverre er ook aanknopingspunten lijken te bestaan tussen de discourses en ontwikkelingen in het maatschappelijk draagvlak zoals Buijs et al. (2012) die signaleren en de discussies, het debat en eventueel recent beleid van provincies. We bekijken in hoeverre enkele provincies zich sinds de koerswijzigingen in het landelijke beleid, grofweg vanaf het Kabinet Rutte I, bezig zijn gaan houden met nieuwe beleidsrichtingen, in hoeverre die aansluiten op discourses en ontwikkelingen in het draagvlak in de maatschappij en de argumenten hiervoor.

##### *Keuze voor provincies en notulen*

We hebben gekozen om ons in deze quick scan te richten op de provincies Gelderland, Groningen en Zuid-Holland. Deze keuze is in overleg met de opdrachtgevers tot stand gekomen. Groningen is één van de provincies die in principe tegen het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur heeft gestemd. Gelderland en Zuid-Holland hebben voor gestemd in december 2011. Daarnaast zijn er verschillen op grond van de

ruimtelijke en fysieke omgeving. Groningen is een provincie met een overwegend agrarisch landschap, Zuid-Holland heeft veel stedelijk gebied en Gelderland heeft een groot areaal natuur. Gelderland en Zuid-Holland zijn bezig met de vaststelling van nieuw beleid. In Groningen is er ten tijde van deze analyse nog geen nieuw beleid uitgewerkt. In Zuid-Holland en Gelderland hebben we de nieuwe beleidsdocumenten bestudeerd. Daarnaast zijn debatten geanalyseerd naar aanleiding van deze nieuwe beleidsvoorstellen. In Groningen is gefocust op de ontwikkelingen rondom het onderhandelingsakkoord: een brief van GS over de positionering van GS ten opzichte van het akkoord en het debat hierover. Hiermee hebben we in alle provincies een beeld van hun visie en debat over het natuurbeleid ten tijde van de beleidswijzigingen tussen 2010 en 2012. In totaal hebben we de volgende stukken bestudeerd:

#### Gelderland

1. Debat over de beleidsuitwerking natuur en landschap in de Commissie Landelijk Gebied, Cultuur en Jeugdzorg van 20 juni 2012.
2. Debat over de beleidsuitwerking natuur en landschap in PS op 26/27 juni 2012.

#### Groningen

1. Brief van GS aan Provinciale Staten over het onderhandelingsakkoord natuur op 24 februari 2012.
2. Debat over Onderhandelingsakkoord natuur in PS op 21 maart 2012.

#### Zuid-Holland

1. Ontwerp beleidsvisie Groen, groenagenda, 24 april, 2012.
2. Debat over de ontwerp beleidsvisie groen / Groenagenda van Zuid-Holland in de commissie Water en Groen van 16 mei 2012.

We analyseren eerst de beleidsnotities en de debatten. Vervolgens kijken we welke discourses hieruit voort komen. Daarbij gaan we uit van de landelijke politieke discourses en bekijken of er nog nieuwe accenten of nieuwe discourses zijn toe te voegen. Vervolgens onderzoeken we in hoeverre de politieke debatten en nieuwe beleidsvoornemens in de provincies aansluiten bij, of ruimte bieden aan het draagvlak in de samenleving, zoals dat door Buijs et al. (2012) is onderzocht. We leggen de uitkomsten naast de discourses van Buijs et al. (2012) (zie tabel 1.1).

#### **Enkele afbakeningen**

Dit rapport is de weerslag van een korte scan. We pretenderen daarom geen compleetheid. Wanneer andere debatten waren geanalyseerd waren wellicht andere discourses over natuurbeleid tevoorschijn gekomen. Ook door de interpretatieve aanpak is het mogelijk om uit de bronnen alternatieve discourses te construeren. We volgen bij de provinciale analyse de staten-discussie alleen op hoofdlijnen en nemen vanwege de beperkte reikwijdte van de quick scan alleen de inbreng van de grotere landelijk opererende partijen mee. Beleid voor landschap en landbouw laten we grotendeels buiten beschouwing, omdat we ons specifiek op natuur richten.

## **1.4 Opzet van de rapportage**

In het volgende hoofdstuk volgt de landelijke analyse (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 volgt de provinciale analyse. Deze beide empirische hoofdstukken zijn als volgt opgezet: eerst bespreken we de belangrijkste discussies en argumenten in de debatten over het natuurbeleid, daaruit destilleren we vervolgens politieke discourses over (draagvlak voor) natuurbeleid en deze vergelijken we vervolgens met de discourses over (draagvlak voor) natuurbeleid in de maatschappij. In het laatste hoofdstuk volgen de conclusies (hoofdstuk 4).

## **2 Landelijke politieke discourses over natuur en draagvlak**

### **2.1 Introductie**

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de politieke discourses op rijksniveau in het natuurbeleid, zoals die zich hebben ontwikkeld sinds het aantreden van het Kabinet Rutte I in september 2010 t/m september 2012. Onze insteek is te bekijken in hoeverre deze discourses aansluiten bij de discourses in de maatschappij over natuurbeleid en de mate waarin draagvlak in de maatschappij een rol speelt bij de discussies. In paragraaf 2.2 geven we de resultaten van onze analyse van enkele debatten in de Tweede Kamer en beschrijven we de discourses, die zijn samengesteld uit visies op natuurbeleid, samenleving en draagvlak, en bestuurlijke verhoudingen. In paragraaf 2.3 vergelijken we de discourses in het politieke landschap met die uit de maatschappij zoals die werden verwoord in het rapport naar draagvlak van Buijs et al. (2012). In paragraaf 2.4 sluiten we af met conclusies. We spreken in de tekst van het 'oude beleid' en de 'nieuwe koers'. Het oude beleid verwijst naar het natuurbeleid van voor het regeerakkoord van het Kabinet Rutte I. De nieuwe koers verwijst naar de hervormingen die zijn ingezet door het kabinet Rutte I.

### **2.2 Politieke discourses over natuurbeleid in debatten**

In het regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid van 30 september 2010, kondigt het Kabinet Rutte I, bestaande uit CDA en VVD, een nieuwe koers in het natuurbeleid aan. De kernwoorden daarbij zijn: een herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zeggenschap voor natuurbeheer naar de provincies (decentralisatie), het zoveel mogelijk meewegen van ruimte en toekomstperspectieven voor ondernemers en het verminderen van nationale koppen op het natuurbeleid. Op 24 oktober 2010 volgt een brief aan de provincies waarin het kabinet aangeeft gezien de bezuinigingen niet meer mee te kunnen betalen aan de financiering van de aankoop van nieuwe natuur, o.a. voor de robuuste verbindingzones. Dit veroorzaakt opschudding, zowel in de landelijke politiek, als bij de provincies, als in het land onder natuurorganisaties en burgers. In de landelijke politiek begint een periode van discussie over de nieuwe koers in het natuurbeleid.

In de periode tussen oktober 2010 en februari 2012 worden in de Tweede Kamer en in de Tweede Kamercommissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) debatten gevoerd met de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Bleker, die namens het kabinet de hervormingen in het natuurbeleid samen met de provincies uitwerkt. We volgen hoe de discussie zich in de politiek ontwikkelt, met name welke visies op natuur en natuurbeleid, op het proces van de hervormingen zelf en op de positie van het natuurbeleid in de samenleving, daarbinnen te vinden zijn. We beginnen bij een spoeddebat in de Tweede Kamer over het Oostvaarderswold en de EHS op 17 februari 2011. Daarna vinden in de periode september 2011 - december 2011 enkele debatten plaats met de vaste kamer commissie EL&I, in aanloop naar en na de vaststelling van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur tussen het rijk en het IPO namens de gezamenlijke provincies op 20 september 2011. De afzonderlijke provincies krijgen tot uiterlijk 24 december 2011 de tijd om goedkeuring te krijgen van de provinciale staten en staatssecretaris Bleker van de Tweede Kamer. Hiernaast zijn nog delen van het debat over decentralisatie natuurbeleid van 8 december 2011 en van het debat over het natuurakkoord van 16 februari 2012 geanalyseerd.

## Algemene impressies van de debatten

Het eerste debat in de Tweede Kamer na het verschijnen van het Regeerakkoord en de brief van Staatssecretaris Bleker aan de provincies, is het Spoeddebat over 'de Oostvaarderswold, de Oostvaardersplassen, de robuuste verbindingen tussen natuurgebieden, de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de EHS. Vanuit de oppositie zijn er veel felle emoties over de nieuwe koers in het beleid, schrik over de bezuinigingen, maar ook steun voor de nieuwe koers vanuit de kabinetspartijen. In dit debat (op 17 februari 2011) vinden we politieke standpunten rond de volgende thema's: 1. het moment van de koerswijziging in het beleid (kapitaalvernietiging tegenover 'beter nu stoppen dan nog eindeloos doormodderen'); 2. het openbreken van de lopende bestuursakkoorden van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) met provincies (variërend van 'onbehoorlijk bestuur' tot samen herzien); 3. de mogelijke gevolgen van de voorgenomen bezuinigingen voor de natuur; 4. het overwegen van alternatieven voor bezuinigingen op natuur, zoals het temporiseren van de realisatie van de EHS; en 5. fundamentele discussies over de waarde van het concept EHS.

In het A.O. debat van 7 september 2011 zijn de discussie- thema's wat verschoven. Veel aandacht gaat uit naar het proces van de hervormingen van het beleid zelf. De sprekers besteden veel aandacht aan: 1. de langdurige onduidelijkheid in het proces van hervorming van het natuurbeleid; 2. technische en procedurele kwesties rond de hervorming van het natuurbeleid: aansprakelijkheid, financiële gevolgen, de verhouding tussen overdracht van taken en middelen naar provincies en de inzet van instrumentarium; 3. een derde onderwerp is de haalbaarheid van de ambities in het beleid, gericht op met name de Europese beleidsdoelen (Natura 2000 en KRW); wat moet er gebeuren om deze doelen te halen? Of is het juist beter om de ambities zelf aan te passen aan een haalbare strategie ('een kleinere EHS maar dan wel een die af is')? Er zijn emoties bij veel van de partijen over de nieuwe koers, het oude beleid en het proces van hervorming.

In het A.O. van 24 november 2011, over het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur, is de discussie meer gericht op het Onderhandelingsakkoord zelf. In dit debat wordt veel aandacht besteed aan: 1. het onderhandelingsproces met de provincies; 2. de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies in het onderhandelingsakkoord en de onduidelijkheden die hierbij nog bestaan. Het akkoord is volgens de staatssecretaris een 'zo goed mogelijk akkoord', waarin nog niet alles tot in de puntjes is uitgewerkt. Andere partijen willen liever eerst de EHS herijken en dan pas de verantwoordelijkheid, in detail geregeld, overdragen; 3. ook komen weer veel technische kwesties aan de orde: beheer budgetten, het tekort aan middelen voor het bestaande beheer, aansprakelijkheidskwesties in verband met eventuele boetes van de Europese Unie bij het niet halen van de Europese natuurdoelen, grondverkoop of ruilgrond, resultaatverplichting of inspanningsverplichting. Er zijn emoties bij vooral de oppositiepartijen over het proces en het onderhandelingsakkoord.

Het gaat bij onze zoektocht om discoursen over natuurbeleid en de plek die de samenleving, en draagvlak vanuit de samenleving, hierin krijgt. De samenleving komt op de volgende manieren naar voren:

- De lange onduidelijkheid over waar het heen gaat met het natuurbeleid. De samenleving komt dan aan de orde o.a. in de zorg dat met partners uit het natuurveld, vooral agrarische- en natuurorganisaties, te weinig gesprek wordt gevoerd; het hele proces van bezuinigen had meer gezamenlijk met de maatschappij gemoeten (PvdA, D66). Ook is het stilliggen van gebiedsprocessen is schadelijk, want agrariërs weten niet waar ze aan toe zijn (CU); ofwel er is nog steeds geen haalbare en betaalbare oplossing (VVD); projecten zijn half af en het stil liggen daarvan is kapitaalvernietiging (CU, D66).
- Baten en lasten van natuur en natuurbeleid. Hier komen twee richtingen naar voren. Enerzijds de partijen die menen dat het oude beleid de samenleving benadeelde, met name agrariërs en ondernemers die zich in hun ontwikkelingsmogelijkheden beperkt zagen (de coalitiepartijen). Anderzijds: de samenleving heeft geen baat bij de nieuwe koers in het beleid, natuur is van belang voor mensen, het nieuwe beleid breekt dit af en de (gratis) toegankelijkheid van natuurgebieden zal waarschijnlijk afnemen (o.a. SP, Gr.L., PvdD).
- De derde manier waarop de samenleving aan bod komt heeft te maken met verantwoordelijkheid. Hier staat de vraag ter discussie of natuur een publieke dan wel vooral private verantwoordelijkheid moet zijn.

Aan de ene kant zijn er partijen die menen dat de verantwoordelijkheid en de middelen voor natuur meer uit de maatschappij zelf moeten komen (PVV, D66, SGP, CDA). Aan de andere kant zijn er partijen die menen dat de overheid hier zorg voor moet dragen, met voldoende publieke middelen, in plaats van 'onevenredig' te bezuinigen (SP, CU, Gr.L).

De hele discussie in de landelijke debatten in deze periode speelt zich grotendeels af rondom het proces van hervorming en decentralisatie en gaat over de vele technische kwesties en procedures in het beleid en instrumentarium, waar nog veel onzekerheid over is en waar keuzes in moeten worden gemaakt. Dit speelt in het jaar 2010-2011 voor alle partijen een belangrijke rol in hun spreektijd. Dit leidt eigenlijk tot een soort overkoepelend discours, waarin meer ideologische en inhoudelijke visies op natuur, natuurbeleid en de samenleving (de discoursen die we hebben geconstrueerd, zie hieronder), als het ware zijn ingebed. Dit overkoepelende debat/ discours kan worden omschreven als *Proces en procedures*. De debatten worden steeds meer in beslag genomen door technische details, kritiek op het proces, de manier waarop de bestuurlijke verhoudingen verlopen, met felle emoties (verwijzingen naar het 'onderhandelingsdictaat', etc.), de breuk met lopende afspraken tussen rijk en provincies, de inzet van het instrumentarium, hectaren, kosten, gronden, onduidelijkheid, aansprakelijkheid, etc.

### **De (inhoudelijke) politieke discoursen**

Hieronder staan samengevat de inhoudelijke discoursen die we hebben gevonden over het natuurbeleid, samenleving en draagvlak (zie ook tabel. 2.1.).

#### *Haalbaar en betaalbaar*

Het eerste discours dat we kunnen construeren, 'Haalbaar en betaalbaar', wordt gedeeld door de kabinetspartijen VVD en CDA en door de gedoogpartij PVV. Hierin staan de volgende elementen centraal: het naar beneden bijstellen van onhaalbare ambities van het oude beleid ('naar een kleinere EHS dan gepland'), een maximale inzet op het realiseren van deze EHS ('hetzelfde rendement met enkele miljarden minder') en afmaken van het bestaande in plaats van het uitbreiden van de natuurgebieden (meer inrichten, minder aankoop van nieuwe grond, meer 'precisiewerk'). Het argument voor dit discours zijn tekortkomingen van het oude beleid. Er is in de afgelopen twintig jaar veel geïnvesteerd in het aankopen van nieuwe gebieden, maar ze worden niet ingericht, het tempo ligt veel te laag, hiermee worden de doelen niet gehaald en zeker niet op tijd in 2018. Dit discours is ook ingebed in de algemene lijn van het kabinet Rutte I, namelijk dat bezuinigingen nodig zijn in verband met het begrotingstekort, de natuurambities moeten matchen met de begroting en de publieke uitgaven moeten worden teruggebracht, ook als het om natuur gaat. Dit discours wordt ook gesteund door de SGP: 'de ambities zijn realistischer, er wordt uiteindelijk meer gerealiseerd'. Dit discours is een zakelijk discours, hier komen geen emoties aan te pas.

#### *De samenleving verantwoordelijk*

Dit discours gaat vooral over verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor natuur moet verschuiven, van het rijk naar provincies enerzijds en naar de samenleving anderzijds. Andere partijen, nieuwe private partijen, particulieren, maatschappelijke instellingen en agrariërs kunnen de zorg voor (beheer van de) natuur net zo goed dragen als de overheid. Partijen die hier achter staan zijn VVD, CDA, PVV, D66 en SGP. Uitspraken die dit illustreren: 'mijn fractie ziet als concrete oplossingsrichting: meer betrokkenheid van de private sector' (D66), entree heffen (PVV) en 'mooi dat particuliere financiering voor natuur uit de samenleving komt' (SGP). 'We kunnen misschien nog privaat geld binnenhalen?' (CDA). Ook de inzet van vrijwilligers wordt genoemd. Oplossingen voor de natuurproblematiek zouden ook uit de agrarische sector kunnen komen. Bij de verantwoordelijkheid van de samenleving hoort ook private financiering. 'Er zijn complexen en percelen van de EHS waar interesse voor bestaat van groene, private financiers. Als wij voor het verwerven en inrichten waar wij geen publiek geld voor krijgen, privaat geld op tafel krijgen dan is dat goed. Dat past bij een duurzame, groene samenleving' (CDA).

### *Natuurbeleid voor mensen en natuur*

Dit discours staat voor een voortzetting van het 'oude' natuurbeleid. Dit discours is een samenvoeging van twee motivaties voor natuurbescherming: natuurbescherming omwille van de natuur en de biodiversiteit zelf, of omwille van de baten van natuur voor de mens. Deze vatten we samen in één discours omdat de sprekers deze argumenten combineren in hun pleidooi voor natuurbeleid. In dit discours zetten de sprekers zich af tegen de nieuwe koers in het beleid, met als argument dat het afbraak is van twintig jaar natuurbeleid. Er is draagvlak voor het 'oude' beleid en het concept van de EHS, waar het met name in de beginperiode over gaat (PvdA, D66, SP, Gr.L.). De nieuwe koers in het beleid ziet men als 'afbraak', en zowel de belangen van de natuur, planten- en diersoorten en biodiversiteit als het belang van de mens wordt hierdoor geschaad. De volgende uitspraken komen naar voren: soorten sterven uit; de natuurkwaliteit gaat achteruit; 'de EHS verbond prachtige natuurgebieden die de ruimte gaven aan dieren en natuur' (SP); 'voor de mensen is er [in de natuur] veel te genieten' (SP). Men noemt het belang van natuur voor toekomstige generaties (CU, SP, PvdD). Veel sprekers benoemen de baten van de natuur voor de mens (SP, CU, PvdD, PvdA, D66). Zij benadrukken het belang van de leefomgeving voor mensen, benoemen het risico dat mensen door de afbraak van het beleid niet meer zullen kunnen recreëren, of menen dat de toegankelijkheid van de natuur voorop moet staan (SP, Gr.L.). Natuur levert ook veel op, bijvoorbeeld gezondheid en kansen voor bedrijven. De nieuwe koers in het beleid leidt volgens deze sprekers tot een achteruitgang van de gebruikskwaliteiten van de natuur, zoals recreatie, toegankelijkheid en cultuurhistorie. De leefbaarheid op het platteland zal onder druk komen te staan, en met name het schrappen van de recreatiegebieden om de stad (Rods) betekent een vermindering van de mogelijkheden voor mensen om de natuur te beleven (CU). Men denkt dat het draagvlak voor natuurbeleid zal afnemen met de nieuwe koers. In dit discours zijn er emoties bij PvdA, PvdD, SP, Gr.L. en minder bij CU. Ook de CU benadrukt het belang van natuur voor de samenleving en vindt juist dat de overheid daar voor moet zorgen. Als onderbouwing van hun argumenten gebruiken veel partijen deskundigen, en vooral het PBL-rapport Herijking EHS (PBL, 2011) (D66, Gr.L., CU en PvdA). De meeste partijen in dit discours vinden natuurbeleid vooral een publieke aangelegenheid. Sommige van de partijen die zich in dit discours bevinden zijn daarmee fel tegen sommige uitspraken uit het discours 'De samenleving verantwoordelijk' (zie hiervoor). Ze vinden bijvoorbeeld entree heffen voor natuurbezoek een 'doemscenario omdat het de toegankelijkheid niet ten goede komt'; 'we willen geen elite-natuur' (o.a. SP).

### *Geef (agrarische) ondernemers de ruimte*

Dit discours zet zich af tegen het oude natuurbeleid. Het oude beleid leidde tot planologische schaduwwerking, boeren werden weggejaagd door onteigening en er moeten meer activiteiten mogelijk zijn in natuurgebieden (VVD, CDA en PVV). 'Natuurgronden moeten terug naar particulieren' (CDA). Het toekomstbeeld is dat: '(...) we misschien zelfs natuurgronden die nu nog niet ingericht zijn terug kunnen geven aan een particulier, waardoor die daar weer activiteiten op kan ontplooiën' (CDA). De VVD staat hier zakelijk in, meer gedreven door financiële motieven, zie het discours 'Haalbaar en betaalbaar'. Voor PVV en vooral CDA is het discours 'Ruimte voor (agrarische) ondernemers' echter ingebed in een ideaalbeeld over boeren natuur. Deze partijen menen dat de oplossingen vanuit de landbouwsector zullen komen, maar dan moet die sector ook meer ondernemingsruimte krijgen. Dan komen er oplossingen voor beheer, inrichting, investeringen om milieudruk te verminderen en financieren. Natuur kan toe met minder areaal. Natuur op agrarische grond kan verbindingzones vervangen. Boeren lossen zelf de problemen op door investeringen. Doordat bijvoorbeeld het huidige ammoniakbeleid wordt versoepeld, kunnen ondernemers in de buurt van natuurgebieden eindelijk investeren en daardoor is er minder ammoniakuitstoot. 'Hadden wij toen maar die ruimte kunnen geven! Dan zouden wij nu niet eens meer over die problemen spreken, omdat zij dan volledig opgelost waren door de sector zelf, door investeringen van de sector zelf' (zie hier veel overlap met het discours 'de samenleving verantwoordelijk'). In dit discours zitten bij CDA en PVV veel emoties, die gerelateerd zijn aan het beeld van boeren natuur; dat beeld biedt veel van de emotionele argumenten voor het discours 'De samenleving verantwoordelijk'.

**Tabel 2.1**

*Discoursen over natuurbeleid en draagvlak in de landelijke politiek.*

<i>Discours</i>	<i>Coalitie</i>	<i>Visie op natuur(beleid) (oude versus nieuwe beleid)</i>	<i>Draagvlak en samenleving</i>	<i>Bestuurlijke verhoudingen</i>
'Haalbaar en betaalbaar'	VVD, CDA, PVV, SGP	Het natuurbeleid moet goedkoper, efficiënter, haalbaar en betaalbaar. Geen draagvlak voor het oude beleid, omdat dit uitging van onhaalbare ambities, en te kostbare, trage uitvoering.	Niet primair; wel de verwachting dat het draagvlak in de samenleving zal groeien door snelle herijking in belang ondernemers en boeren.	Minder rijksoverheid; minder overheidsmiddelen; decentralisatie naar provincies is passend.
'Natuurbeleid voor mensen en natuur'	SP, CU, Gr.L. PvdD, D66, CU, PvdA, SGP	Draagvlak voor oude beleid; nieuwe koers is afbraak. Netwerk van natuurgebieden is van belang voor dieren-en plantensoorten en voor de mens.	Belang van natuur voor: toekomstige generaties, 'de mens'. Natuur biedt mogelijkheden voor o.a. recreatie en gezondheid.	Natuur blijft publieke taak; verantwoordelijkheid bij provincies is passend. Wel: overheid moet er een tandje bijzetten.
'De samenleving verantwoordelijk'	PVV, VVD, CDA, D66, SGP	Kosten van en verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid minder bij de overheid; meer naar de samenleving.	Meer inzet van particulieren, boeren en maatschappelijke instellingen. Ook mogelijk: entree heffen, betalen voor natuur.	Minder overheid; verantwoordelijkheid bij provincies is passend.
'Ondernemers de ruimte'	CDA, VVD, PVV	Afzetten tegen oude beleid, Nederland zat toen 'op slot'. Natuur kan met minder areaal toe.	Boeren werden voor natuur weggejaagd, ondernemers konden niet uitbreiden, er moeten meer activiteiten mogelijk zijn in de natuur. Meer inzet vanuit agrariërs.	Minder overheid, deregulering; planologische schaduwwerking tegengaan

We vinden tussen deze discoursen overlap, maar ook discoursen die tegenover elkaar staan. Discoursen die in hun visie op het beleid tegenover elkaar staan zijn 'Haalbaar en betaalbaar' tegenover 'Natuurbeleid voor mensen en voor natuur', hoewel ook 'Haalbaar en betaalbaar' er natuurlijk naar streeft om een natuurbeleid voor mensen en natuur vorm te geven. Bij het discours 'Haalbaar en betaalbaar' staan de beschikbare middelen voorop en zijn ambities volgend; bij 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' staan de ambities voorop. Een duidelijk verschil zit o.a. in de manier waarop men kijkt naar de internationale doelen. De partijen die achter de herijking staan, zijn minder georiënteerd op de internationale doelen. Men zegt zelfs dat je daarover misschien wel zou moeten gaan onderhandelen. De anderen zien het (niet) halen van de Europese verplichtingen als één van de belangrijkste punten. Beide groepen beroepen zich op deskundigen en het PBL-rapport Herijking EHS (PBL, 2011). Minder strak is de tegenstelling tussen enerzijds 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' tegenover 'De samenleving verantwoordelijk', hoewel tegen aspecten van deze laatste, zoals entree heffen, wel felle tegenstand wordt geboden vanuit de andere. Het verschil tussen deze twee discoursen zit in de mate waarin men de (rijks)overheid tot overkoepelende verantwoordelijke acht en dus ook een forse taak in financiering toedicht. Maar uiteindelijk verwelkomen ook partijen die achter het discours 'natuurbeleid voor mensen en natuur' staan wel andere, private financiering en accepteert men dat er bezuinigd moet worden, net als op andere overheidsterreinen. '(Agrarische) ondernemers de ruimte' is een feller discours, omdat het zich duidelijk afzet tegen het oude beleid, met name de partijen die vanuit een agrarische achterban en een agrarisch natuurbeeld reageren.

De discours coalities illustreren ook de overlap tussen de discoursen. De discoursen 'Haalbaar en betaalbaar' en 'Ondernemers de ruimte' beslaan dezelfde partijen, die staan voor het kabinetsbeleid van Rutte I (PVV, CDA en VVD). Bij 'Haalbaar en betaalbaar' is de coalitie aangevuld met de SGP. Het discours 'De samenleving

verantwoordelijk' bestaat uit een coalitie van de kabinetspartijen, PVV, SGP en D66. Het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' staat daar tegenover met veel draagvlak voor het oude beleid en hierachter staat een coalitie van SP, CU, Gr.L., PvdD, D66, CU en PvdA, aangevuld met de SGP. De SGP staat achter de herijking en bezuinigingen, maar beroept zich ook op rentmeesterschap en internationale verplichtingen en lijkt vergelijkbare zorgen te hebben als de oppositiepartijen, maar dan anders verwoord. D66 is zowel bij het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' te plaatsen als bij 'De samenleving verantwoordelijk'.

## 2.3 Vergelijking landelijke politieke discourses en maatschappelijke discourses

De analyse van maatschappelijke discourses over natuurbeleid, die werd uitgevoerd door Buijs et al. (2012) vond net als onze analyse plaats in de periode van hervormingen en bezuinigingen in het natuurbeleid. In deze paragraaf gaan we na waar deze maatschappelijke discourses over natuur en draagvlak voor natuurbeleid raken aan de politieke discourses. De in het rapport van Buijs et al. (2012) gevonden maatschappelijke discourses staan uitgebreid beschreven in tabel 1.1. In tabel 2.1 a t/m e. zetten we de maatschappelijke en landelijke politieke discourses met ieder hun belangrijkste kenmerken naast elkaar.

### *Maatschappelijk discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid' overlapt met politiek discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur'*

In het maatschappelijke discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid' bestaat er een breed draagvlak voor natuur en voor het 'oude' natuurbeleid van voor het kabinet Rutte I. Draagvlak vanuit de samenleving voor dat 'oude' beleid wordt gebruikt als legitimering van kritiek op de recente hervormingen en bezuinigingen van het kabinet Rutte I; deze worden als afbraak van het natuurbeleid gezien. Mensen die vanuit dit discours redeneren, vinden dat de samenleving achter het natuurbeleid stond, er was dus draagvlak voor (Buijs et al., 2012). Wij vinden ook in de kamerdebatten veel (positieve) verwijzingen naar het oude beleid en boosheid over de 'afbraak' daarvan. Het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', staat voor het concept van het ecologische netwerk en wil het 'oude' beleid afmaken, evenals het maatschappelijk discours 'Breed Draagvlak'. Alleen wordt in de politieke debatten niet vaak expliciet de relatie met draagvlak vanuit de maatschappij gelegd. De argumenten in de kamer debatten die worden gegeven liggen meer bij de EU-verplichtingen en de waarde van het beleid voor natuur, biodiversiteit en mensen, waarbij de baten van natuur voor mensen worden benadrukt.

**Tabel 2.1a**

*Overeenkomsten en verschillen 'Breed Draagvlak voor natuurbeleid' en 'Natuurbeleid voor mensen en natuur'.*

<i>Belangrijkste kenmerken</i>	<i>Maatschappelijk Discours</i>	<i>Waar zit de connectie?</i>	<i>(Landelijk) Politiek Discours</i>	<i>Belangrijkste kenmerken</i>
Breed draagvlak voor natuur en het oude natuurbeleid. Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente 'afbraak' van natuurbeleid.	<b>'Breed draagvlak voor natuurbeleid'</b>	'Breed Draagvlak voor natuurbeleid' en 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' delen draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid. In de maatschappij wordt verwezen naar draagvlak vanuit de samenleving; in de politiek zijn de baten van natuur voor de mens een belangrijk argument.	<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b>	Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.



*Maatschappelijk discours 'Kloof tussen beleid en beleving' vinden we terug in het politieke discours 'De samenleving verantwoordelijk'*

Er is in het maatschappelijke discours 'Kloof tussen beleid en beleving' draagvlak voor natuur, maar minder voor de lokale uitvoering van het (oude) beleid. Daarin was geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden, het was te technocratisch. De instituties hebben een gebrekkige legitimiteit. Draagvlak voor natuurbeleid kalft volgens de aanhangers van dit discours af omdat het (oude) natuurbeleid niet voldoende aansloot bij de natuurbeleving van burgers. Deze mensen vinden dat o.a. de uitvoering van het natuurbeleid dichter naar de mensen toe moet en dat beleid meer moet aansluiten op de beleving van burgers, hun natuurbeelden en visies (Buijs et al., 2012). Ook in de politieke debatten wordt verschillende keren aangegeven dat het natuurbeleid dichter naar de burgers moet. Dit wordt vooral genoemd door partijen die achter de nieuwe koers in het natuurbeleid staan. Het maatschappelijke discours 'Kloof tussen beleid en beleving' ligt dus dichtbij het discours 'De samenleving verantwoordelijk' dat we in de politiek aantreffen. Beleving en ruimte voor natuurbeelden is in de politiek echter niet zozeer het motief, maar wel dat boeren en particulieren net zo goed, of zelf beter dan de overheid verantwoordelijkheid kunnen dragen voor natuur. Daaronder ligt een visie over publieke versus private verantwoordelijkheid. In het discours 'De samenleving verantwoordelijk' is natuur niet langer primair een publieke taak. Daaraan gekoppeld ligt de verantwoordelijkheid voor de financiering van natuur ook niet langer primair bij de overheid.

Over het dichter naar de burger brengen van beleid in de zin van een beleid dat meer aansluit op de beleving van burgers, wordt in de politieke debatten vooral gesproken in termen van het verbeteren en waarborgen van de toegankelijkheid van natuur. Dit zijn echter vooral partijen die juist geen voorstander zijn van het nieuwe beleid van het kabinet Rutte I en ook niet van het discours 'De samenleving verantwoordelijk'. Zij hebben de verwachting dat private verantwoordelijkheid zou kunnen leiden tot zaken als entree heffen voor natuurbezoek, terwijl ze natuur zelf juist als publiek goed zien. Voor een beleid dat toegankelijk is voor alle burgers moet dus juist de overheid zorgen.

**Tabel 2.1b**

*Overeenkomsten en verschillen 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'De samenleving verantwoordelijk'.*

<b>Belangrijkste kenmerken</b>	<b>Maatschappelijk Discours</b>	<b>Waar zit de connectie?</b>	<b>(Landelijk) Politiek Discours</b>	<b>Belangrijkste kenmerken</b>
Wel draagvlak voor natuur, maar minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden.  Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.	<b>'Kloof tussen beleid en beleving'</b>	De discourses 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'Samenleving verantwoordelijk' delen dat het beleid dichter naar de burger moet; met aan de ene kant de kloof tussen beleid en beleving als argument; versus een opvatting over publieke en private taakverdeling.	<b>'De samenleving verantwoordelijk'</b>	Samenleving is verantwoordelijk voor (financiering) van natuurbeleid; minder overheid.

*Maatschappelijk discours 'Nederland op slot' past bij het politieke discours 'Ondernemers de ruimte'.*

Vanuit het maatschappelijke discours 'Nederland op slot' is er kritiek op de juridisering van het (oude) natuurbeleid. Men houdt een pleidooi voor versoepeling van (EU) wetgeving om het mogelijk te maken om op lokaal niveau belangen te kunnen uitwisselen. Draagvlak voor het oude beleid is niet aanwezig vanwege de

rigide bevonden natuurwetgeving. In dit discours benadrukt men een tegenstelling tussen economie en ecologie, waarbij ecologie noodzakelijke economische ontwikkelingen remt. In dit discours gebruiken mensen argumenten dat het beleid soepeler moet worden, omdat, met name in de agrarische hoek, het natuurbeleid te ver is doorgeschoten en daardoor geen ruimte meer laat voor economische ontwikkeling (Buijs et al., 2012). In de politieke debatten schurken CDA/VVD tegen dit maatschappelijke discours aan met het politieke discours 'Ondernemers de ruimte'. Ze noemen niet expliciet 'Nederland op slot'; wel zeggen ze niet terug naar het oude beleid te willen en daarbij is het ontbreken van ruimte voor economische ontwikkeling één van de argumenten. Ze zoeken de oplossing voor het afgenomen budget in het meer betrekken van economische actoren bij natuurbeheer: boeren, particulieren of commerciële instellingen die natuur beheren. Ook het geven van een agrarische bestemming aan huidige natuurgronden die straks buiten de herijkte EHS vallen past daarin. Hiermee komt Nederland minder 'op slot' te zitten; natuurbeleid moet geen belemmeringen opleveren voor ondernemers. Dus het politieke discours 'Ondernemers de ruimte' lijkt de maatschappelijke groep uit het discours 'Nederland op slot' te faciliteren. Het verschil tussen de beide discoursen zit vooral in de oplossingsrichting. Waar in het maatschappelijke discours een pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau centraal staat, wordt in de landelijke politiek vooral gesproken van deregulering en vermindering van planologische claims voor natuur door vermindering van het areaal natuur in de herijkte EHS. Overigens wordt met verwijzingen naar de decentralisatie naar de provincies wel tegemoet gekomen aan het pleidooi voor lokale (in dit geval regionale) belanguitwisseling, waar zowel voor als tegenstanders van de koers van Rutte I voor zijn. Tegenstanders van het nieuwe beleid geven aan de andere kant juist vaak aan dat Nederland tijdelijk op slot zit als gevolg van de koerswijziging van het natuurbeleid, zoals vooral blijkt uit het tijdelijk stilliggen van gebiedsprocessen als gevolg van de voorgenomen bezuinigingen.

**Tabel 2.1c**

*Overeenkomsten en verschillen 'Nederland op slot' en 'Ondernemers de ruimte'.*

<i>Belangrijkste kenmerken</i>	<i>Maatschappelijk Discours</i>	<i>Waar zit de connectie?</i>	<i>(Landelijk) Politiek Discours</i>	<i>Belangrijkste kenmerken</i>
Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op juridisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.	<b>'Nederland op slot'</b>	Nederland op slot en Ondernemers de ruimte delen de kritiek dat juridisering van het natuurbeleid economische ontwikkeling belemmerde. De oplossingsrichting verschilt enigszins: lokale afwegingsruimte versus deregulering en verkleinen EHS.	<b>'Ondernemers de ruimte'</b>	Deregulering en verminderen areaal natuur staan voorop; beleid moet ondernemers niet belemmeren.

*Maatschappelijk discours 'Bestuurlijke onwil' is beperkt in de politiek terug te zien*

Het maatschappelijke discours 'Bestuurlijke onwil' is gebaseerd op een bredere kloof tussen burger en politiek. Er is geen draagvlak voor (het oude) natuurbeleid. Draagvlak is totaal niet aanwezig. In dit maatschappelijke discours vinden de aanhangers dat de bestuurlijke elite van bovenaf maar doet wat men zelf wenselijk acht zonder zich om draagvlak te bekommeren. Hierbij horen termen als 'linkse hobby' en 'elite-natuur', en 'de ivoren toren van Brusselse regels'. Dit zijn felle argumenten waarin men de politieke elite afzet tegen de maatschappij (Buijs et al., 2012). Bestuurlijke onwil lijkt bij uitstek een maatschappelijk discours dat in de

politiek minder is terug te vinden. We treffen het in de politiek dan ook niet overtuigend aan, met uitzondering van enkele opmerkingen vanuit de PVV die zich afzet tegen het oude natuurbeleid. In mindere mate en mildere bewoordingen is er een overlap met de argumenten van het politieke discours 'Haalbaar en Betaalbaar', namelijk dat kosten van het natuurbeleid veel te hoog zijn geworden als gevolg van te grote ambities in het natuurbeleid. In die zin past het ook enigszins bij het politieke discours 'De samenleving verantwoordelijk', met het idee dat natuur meer een private aangelegenheid zou moeten zijn en geen overheidsaangelegenheid. In de politieke debatten vinden we ook het omgekeerde terug van het discours 'Bestuurlijke onwil'. Er zijn namelijk heel veel verwijzingen naar de Europese verplichtingen. Deze sprekers zetten zich dus juist niet af tegen 'Brussel', maar het halen van de Europese verplichtingen is voor deze politici, vooral de tegenstanders van de nieuwe beleidskoers van Rutte I, juist een belangrijk thema. Door deze politici wordt niet altijd ingegaan op de mate waarin de Europese doelen ook onderschreven worden. Vaak wordt niet gerefereerd aan eigen opvattingen over natuur, behalve dat die natuur behouden dient te worden. Hierbij vinden echter weinig koppelingen met een kloof tussen burger en politiek plaats.

**Tabel 2.1d**

*'Bestuurlijke onwil' beperkt terug te zien in 'De samenleving verantwoordelijk' en 'Haalbaar en betaalbaar'.*

<i>Belangrijkste kenmerken</i>	<i>Maatschappelijk Discours</i>	<i>Waar zit de connectie?</i>	<i>(Landelijk) Politiek Discours</i>	<i>Belangrijkste kenmerken</i>
'Ivoren toren'. Gebaseerd op bredere kloof burger-politiek.  Geen draagvlak voor natuurbeleid.	<b>'Bestuurlijke onwil'</b>	'Bestuurlijke onwil' komt beperkt terug in de politiek. Alleen waar 'Bestuurlijke onwil' gaat over het te grote publieke uitvoeringsapparaat, past het bij 'de samenleving verantwoordelijk' en 'Haalbaar en betaalbaar'; publieke uitgaven voor natuur waren te groot.	<b>'De samenleving verantwoordelijk'</b>	Samenleving is verantwoordelijk voor (financiering) van natuurbeleid; minder overheid.
			<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b>	Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.

*Maatschappelijk discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' is niet in pure vorm terug te vinden; wel is het deels toeleverend aan het politieke discours 'Natuurbeleid voor mensen en voor natuur'*

In het maatschappelijke discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' wordt vanuit ecologie geredeneerd, waarbij wordt uitgegaan van intrinsieke waarde van natuur. Draagvlak is geen primair doel en is ondergeschikt aan het beschermen van biodiversiteit. Het discours legt het primaat bij de ecologische wetenschap (Buijs et al., 2012). Opvallend is dat geen van de politieke partijen haar visie op natuurbeleid verdedigt puur op grond van biodiversiteit. Ze leggen altijd de baten van de natuur voor de mens als mede-argument neer. Daarom vonden we in de politiek het discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' in pure vorm niet terug; alleen in de vorm van het argument dat intrinsieke waarde van natuur een legitimering is voor natuurbeleid, naast de baten van natuur voor de mens. Als argument voor het behouden van de oude koers in het natuurbeleid past dit maatschappelijke discours het beste bij het politieke discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur'. In dat discours wordt namelijk intrinsieke waarde van natuur en biodiversiteit als mede-argument gebruikt voor behoud van het oude beleid; alleen dan nadrukkelijk naast de baten voor mensen. Het behoud van biodiversiteit en het stoppen van de achteruitgang worden in de landelijke politieke debatten genoemd door degenen die zich verzetten tegen de nieuwe koers van het kabinet Rutte I. Argumenten worden vaak ontleend aan het PBL-rapport Herijking EHS en ook hierbij wordt gewezen op de internationale verplichtingen. De sprekers geven aan

dat volgens het PBL de natuurkwaliteit ook met de oude omvang van de EHS al niet behouden blijft. Dit argument wordt aan de andere kant door het kabinet (bij monde van staatssecretaris Bleker) ook gebruikt, maar dan om aan te geven dat de beste keuze, gezien de noodzaak tot bezuinigen, is in zetten op het beheer van het bestaande en de aankoop van nieuwe natuur te staken.

**Tabel 2.1e**

*'Biodiversiteit boven draagvlak' is één van de argumenten voor 'Natuurbeleid voor mensen en natuur'.*

<b>Belangrijkste kenmerken</b>	<b>Maatschappelijk Discours</b>	<b>Waar zit de connectie?</b>	<b>(Landelijk) Politiek Discours</b>	<b>Belangrijkste kenmerken</b>
Behoeft aan draagvlak is bedreiging voor primair doel: beschermen biodiversiteit. Primaat van de ecologische wetenschap.	<b>'Biodiversiteit boven draagvlak'</b>	'Biodiversiteit boven draagvlak' gaat deels op in het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur': intrinsieke waarde als legitimering voor het 'oude' beleid.	<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b>	Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.

## 2.4 Samenvattend

De volgende vraag werd gesteld voor de landelijke analyse: welke discourses over natuurbeleid en draagvlak zijn er in de politiek en hoe verhouden die zich met het draagvlak voor natuur(beleid) in de maatschappij?

*Welke politieke discourses over natuurbeleid, draagvlak en samenleving zijn er in de politiek?*

- Er zijn grofweg vier inhoudelijke discourses in de landelijke politiek: 'Haalbaar en betaalbaar', 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', 'Ondernemers de ruimte', 'De samenleving verantwoordelijk'.
- De politieke discourses die we hebben gevonden zijn te plaatsen op het spectrum van meningen over de koerswijziging van het kabinet Rutte I. 'Haalbaar en betaalbaar' en 'De samenleving verantwoordelijk' dragen nieuwe beleidsoplossingen aan; 'Agrarische ondernemers de ruimte' zet zich af tegen het oude beleid; en 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' zet zich juist af tegen de nieuwe koers in het beleid van het kabinet Rutte I.
- Onderliggend verschuift het politieke debat tussen 2010 en 2012 over het natuurbeleid van visies naar 'Proces en procedures'. Het debat wordt gedomineerd door een overkoepeld 'technisch' discours over proces, procedures, instrumenten en bureaucratische zaken. Het politieke debat in het tussenjaar raakte dus steeds meer gericht op het proces en de technische invulling van de hervormingen in het natuurbeleid.
- Het belang van natuur voor mensen, de samenleving, wordt vaak als argument gebruikt om het eigen standpunt kracht bij te zetten. Draagvlak vanuit de samenleving voor het (oude of nieuwe) beleid is niet vaak expliciet een argument. De politieke opstelling van de voorstanders van de nieuwe koers is echter vaak wel vanuit een vermeend gebrek aan draagvlak voor het oude beleid en de tegenstanders van de koers van het Kabinet Rutte I reageren zelf vanuit draagvlak voor het 'oude' beleid.
- Het thema bestuurlijke verantwoordelijkheid is niet altijd even onderscheidend voor de inhoudelijke discourses. Alle partijen staan wel achter de decentralisatie naar provincies en vinden de provincies de beste partij om het natuurbeleid uit te voeren, maar kritiek is er op het proces en invulling van de decentralisatie. Alle partijen willen een helder inzicht in de verdeling van verantwoordelijkheden, waar lange tijd onduidelijkheid over heerst. De discourses onderscheiden zich wel op het thema of natuur een publieke of private zaak is. Vooral de discourses 'Samenleving verantwoordelijk' en 'Haalbaar en betaalbaar' staan voor een bescheidener invulling van de publieke verantwoordelijkheid voor natuurbeleid.

### *De verhouding tussen politieke en maatschappelijke discourses*

- Het maatschappelijke discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid' en het politieke discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' komen overeen in hun draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid van voor het kabinet Rutte I. Alleen draagvlak van de maatschappij als motivering voor draagvlak voor beleid komt in de politiek beperkt terug.
- Aan het maatschappelijke discours 'Kloof tussen beleid en beleving' komt het kabinetsbeleid van Rutte I deels tegemoet. In dit maatschappelijke discours lijkt vooral de wens aanwezig om op lokaal niveau belangen te kunnen afwegen en natuurrealisatie op een interactieve manier aan te kunnen pakken waarbij er ruimte is voor ieders belangen en natuurbeelden. Het kabinetsbeleid staat voor een verdere decentralisatie en legt deze lokale belangenafwegingen bij de provincies. Op landelijk niveau sluit het discours 'De samenleving verantwoordelijk' aan bij de 'Kloof tussen beleid en beleving', omdat het de verantwoordelijkheid verlegt van overheid naar maatschappij. Alleen gaat het hierbij vooral om betrokkenheid van private partijen die ook gaan financieren. De vraag is of een terugtrekkende overheid voldoende is om burgers in staat te stellen om ook natuurprojecten te gaan realiseren waarbij ze hun eigen (natuur)idealen kunnen invullen.
- Aan het maatschappelijke discours 'Nederland op slot' wordt tegemoet gekomen met het kabinetsbeleid van Rutte I. Het landelijke beleid legt de nadruk op deregulering en op het verkleinen van het areaal EHS. De emoties in deze maatschappelijke groep over het 'oude' natuurbeleid worden hiermee opgepakt en uitgedragen.
- De maatschappelijke discourses 'Biodiversiteit boven draagvlak' en 'Bestuurlijke onwil' vinden we niet volledig terug in het politieke debat.
  - o Wat opvalt is dat er in de politieke arena geen van de sprekers het (maatschappelijke) discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' uitdraagt, terwijl de ecologische motivering van groot belang was als onderlegger van het beleid tussen 1990 en 2010. Wel noemen politici het belang van biodiversiteit, maar intrinsieke waarde is nooit het enige argument voor een bepaalde invulling van het natuurbeleid. Baten van natuur voor mensen is altijd mede-argument, vaak zelfs een voorname argument. Alle partijen halen wel wetenschappelijke ecologische kennis aan om hun argument kracht bij te zetten.
  - o Het maatschappelijk discours 'Bestuurlijke onwil' is alleen terug te vinden in argumenten tegen het 'oude' beleid, zoals uit de hand gelopen kosten van het oude beleid, maar het wordt in zijn felle kritiek op de bestuurlijke elite niet breed gedragen.
- Nieuwe richtingen in het beleid die meer aan zouden kunnen sluiten bij ontwikkelingen in het maatschappelijke draagvlak, zoals vermaatschappelijking van natuur, de overgang van passief draagvlak naar actieve betrokkenheid, en het verwelkomen van burgerinitiatief, worden in het landelijke politieke debat niet verder uitgewerkt of verkend. Men is - ten tijde van de analyse voor deze quick scan - in beslag genomen door het eigen hervormingsproces en legt dit via decentralisatie bij de provincies.



## 3 Ontwikkelingen in het provinciale beleid

### 3.1 Introductie

In dit hoofdstuk komt de provinciale analyse aan de orde. Achtereenvolgens bespreken we de analyse van beleid en debat in de provincies Gelderland (3.2), Groningen (3.3) en Zuid-Holland (3.4). Per provincie bekijken we kort de ontwikkelingen en eventueel nieuw beleid in de periode van het kabinet Rutte I, rondom de hervormingen in het landelijke beleid en de onderhandelingen over het decentralisatieakkoord. We leiden politieke discourses af, waarbij we uitgaan van de landelijke politieke discourses en kijken of er nieuwe accenten of eigen provinciale discourses kunnen worden toegevoegd. Vervolgens worden de beleidsontwikkelingen en discussies in provincies afgezet tegen de maatschappelijke discourses van Buijs et al. (2012) (3.5).

### 3.2 Gelderland

#### 3.2.1 Ontwikkelingen en nieuw beleid

Op 14 december 2011 stemmen de Provinciale Staten van Gelderland in met het Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuur. Net daarvoor bereiken de provincie en de Manifestpartners van Gelderland, bestaande uit waterschappen, natuur en landschapsorganisaties in Gelderland met wie de provincie al sinds 2010 in gesprek is, op 13 december 2011 een voorlopig akkoord over de kaart van de herijkte EHS<sup>1</sup>. Onderwijl werkt de provincie aan een nieuwe Beleidsuitwerking Natuur en Landschap. Deze is onderwerp van discussie in de vergadering van de Commissie Landelijk Gebied, Cultuur en Jeugdzorg van 20 juni 2012; en komt vervolgens in de staten in het debat van 26 en 27 juni 2012.

De Beleidsuitwerking natuur en landschap, uitgewerkt door de collegepartijen VVD, PvdA, CDA en D66, stelt een andere manier van denken en werkwijze voor in het beleid voor natuur en landschap: een aanpak waarin de provincie als gebiedsregisseur met partners doelen afspreekt en bereikt. Uitgangspunt voor de beleidsuitwerking zijn het onderhandelingsakkoord dat met IPO en het rijk is gesloten en drie moties die in de staten zijn aangenomen op 14 december 2011. Een ander uitgangspunt voor de beleidsuitwerking vormt de herijking EHS die is vastgesteld met de Gelderse manifestpartners. De beleidsuitwerking kent drie pijlers (Provincie Gelderland 2012):

1. Zorgvuldig omgaan met natuur en landschap. Het uitgangspunt is dat een aangesloten structuur van natuurgebieden nodig is voor de bescherming van natuur en landschap. Hierbij stelt Gelderland ook een nieuwe kaart voor van de herijkte EHS, waarbij de ontwikkelopgave is aangepast en de opgave nieuwe natuur is verkleind van 11.300 naar 5.300 hectare (6.000 hectare is geschrapt). Uitgangspunt daarbij zijn Natura 2000, de Kader Richtlijn water (KRW) en een compacte afronding van de EHS. Een groot deel van de hectares die zijn geschrapt zijn gevonden in de robuuste verbindingzones; deze zijn

---

<sup>1</sup> In maart 2011 verscheen het Manifest Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in Gelderland. De provincie heeft samen met de partners de kaart van de herijkte EHS vastgesteld. Vervolgens is er uitwerking van het manifest verschenen in maart 2012. De manifestpartners hebben, samen met gemeenten en inwoners, een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de beleidsuitwerking natuur en landschap (Provincie Gelderland, 2012c).

teruggebracht naar gewone verbindingzones, waarbij wel beheer nodig blijft. Voor deze 2.300 hectares wordt een vergoeding voor beheer voorgesteld, 'rood met beheer'. Er is daarnaast een beperkt zoekgebied opgenomen van 2.000 hectare. Gelderland stelt voor het beheer een versobering voor en zoekt naar nieuwe partners. Tenslotte wil men het ruimtelijk kader vereenvoudigen.

2. Maatschappelijke betrokkenheid en eigenaarschap vergroten. Gelderland wil meer ruimte bieden aan de samenleving: natuur weer dichterbij de mensen brengen en ruimte bieden aan ondernemers en privaat initiatief. Het verkleinen van de EHS moet de schaduwwerking voor landbouw en extensieve recreatie verminderen. Gelderland wil de rol van eigenaarschap vergroten en dat vertaalt zich in nieuwe vormen van financiering en beheer door gebruikers, particulieren, (agrarische) natuurbeheerders en het bedrijfsleven. Voor het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het eigenaarschap stelt men zich drie doelen: 1. inwoners betrekken via een groene dialoog (o.a. door internetconsultatie [www.isdenatuurookvanjou.nl](http://www.isdenatuurookvanjou.nl) en door focusgroepen), 2. het ontsluiten van nieuwe kennis via een denktank en 3. het ontwikkelen van een kennisplatform voor natuur en landschap.
3. Natuur en landschap: haalbaar en betaalbaar. De motivatie voor deze koers is de beschikbaarheid van minder publieke middelen dan voorheen, vooral voor beheer van natuur. De realisatiestrategie voor natuur gaat in het kort over het vergroten van het aandeel van de partners in beheer en het fors verhogen van het realisatietempo, wat nodig is om de vastgestelde ontwikkelopgave voor nieuwe natuur te kunnen realiseren. De realisatietermijn gaat daarbij van 2018 naar 2025. Een uitvoeringsprogramma natuur is in de maak. Er worden nieuwe instrumenten ontwikkeld, die ook bij moeten dragen aan de verhoging van het realisatietempo. Voorbeelden zijn een provinciale grondbank of groenfonds en nieuw ruimtelijk instrumentarium, zoals rood voor groen constructies, landgoederen en saldobenadering. Het college van Gelderland wil ruimte bieden aan experimenten zoals gebiedsconcessies, groene beleggingsproducten, aanbestedingen en contracten nieuwe stijl. Gelderland wil de beheeropgave betaalbaar maken door o.a. vereenvoudiging van regelingen, goedkoper beheer met behoud van ecologische kwaliteit en het aanpassen van de recreatiebijdrage.
4. (Provincie Gelderland 2012).

De provincie Gelderland zet met ingang van het begrotingsjaar 2014 structureel een bedrag van € 40 miljoen in voor natuur en landschap vanuit provinciale middelen (Provincie Gelderland, 2012c).

### 3.2.2 Debat en provinciale discourses

#### Algemene impressies

De beleidsuitwerking natuur en landschap ligt voor in twee debatten, in de vergadering van de Commissie Landelijk Gebied, Cultuur en Jeugdzorg van 20 juni 2012; en in de vergadering van Provinciale Staten op 26/27 juni 2012. Er tekenen zich twee groepen af: de partijen die voor en tegen de nieuwe beleidsuitwerking zijn. Voor zijn: CU, D66, CDA, VVD, PvdA en 50plus. Tegen zijn Groen Links, SP, PvdD en PVV. De collegepartijen, VVD, PvdA, CDA en D66, bevinden zich onder de voorstemmers.

Een belangrijk onderwerp dat bij de tegenstemmers naar voren komt in het debat, is dat de herijking van de EHS heeft geleid tot het schrappen van voorgenomen hectaren ontwikkelopgave van de EHS. Deze sprekers menen dat de natuur hiermee wordt gedupeerd (Gr.L., SP en PvdD). Ze gebruiken als argument o.a. de uitkomst van de wetenschappelijke doorrekening van de beleidsuitwerking, waarin staat dat slechts een beperkt percentage van de internationale doelen gehaald wordt met deze koers. In de beleidsuitwerking natuur en landschap staat het voornemen om de (overgebleven) verbindingzones te realiseren via beheer dat niet bindend is. Deze partijen uiten twijfel of de verbindingen dan wel effectief zullen zijn. Naast Gr.L., SP en PvdD vinden ook CU en PvdA het jammer 'dat niet alles wordt gerealiseerd' maar ze stemmen wel voor de beleidsuitwerking. PVV is tegen de beleidsuitwerking, maar dan met een ander argument; de PVV had de



ontwikkelopgave graag verkleind willen zien en de realisatietermijn op 2018 gehouden. Andere partijen (CDA, VVD, D66) hebben ook wel kanttekeningen, maar spreken zich uit voor de beleidsuitwerking die er nu ligt.

Een belangrijke component in de bijdragen van de statenleden (voor- en tegenstemmers) in de debatten zijn kwesties van timing, tempo, financiële onzekerheid en de beoogde einddatum van de realisatie van de EHS. Over timing en tempo menen enkele partijen dat Gelderland te snel is met deze beleidsuitwerking; aangezien er nieuwe verkiezingen komen is het beter af te wachten (Gr.L. en SP)<sup>2</sup>. Andere partijen zijn juist blij dat Gelderland voor de troepen uitloopt (D66 en CDA). Het voornemen om het realisatietempo te verhogen en de realisatietermijn naar achteren te schuiven krijgt ook reacties. Het realisatietempo en financieel risico, omdat er nog een geraamd dekkingstekort in het plan zit, baart de meeste partijen zorgen. D66 vindt het terecht dat Gelderland eigen geld over heeft voor natuur. Andere partijen zijn hiertegen.

Samenleving en draagvlak komen globaal op de volgende manier aan de orde:

1. Het proces dat de provincie Gelderland met de Gelderse manifestpartners heeft doorlopen. Vrijwel alle partijen zijn hier blij mee. De sprekers leveren complimenten aan de manifestpartners (D66, CDA, PvdA, VVD). D66 vindt het goed dat de provincie een forse inspanning levert nu manifestpartners water bij de wijn hebben gedaan. CDA vindt het een werkbaar voorstel van maatschappelijke organisaties die 'de realiteit onder ogen hebben gezien'. De PvdA is blij dat de inbreng van manifestpartners is gebruikt als bouwsteen bij deze beleidsuitwerking, maar vraagt zich af op welke manier de samenwerking met gemeenten verder wordt geïntensiveerd.
2. Veel partijen geven aan dat ze instemmen met het grotere beroep dat op de samenleving wordt gedaan (o.a. CU, D66, PvdA). Dezelfde partijen stellen echter vraagtekens bij dat beroep op de samenleving, terwijl tegelijkertijd bezuinigd is op subsidies voor verschillende organisaties. Zij vinden dat het wel de taak van de provincie blijft om deze organisaties te ondersteunen. De CU vindt duurzaamheid, vrijwilligers en bewonersparticipatie erg belangrijk, en hoopt dat enkele organisaties hun subsidie kunnen behouden. D66 staat achter het 'zelfversterkende mechanisme' dat op gang wordt gebracht. Maar ondanks dat grote beroep op zelfredzaamheid en kracht uit het veld, bezuinigt het college op de organisaties. De PvdA geeft aan dat veel verwacht wordt van gemeenten en vrijwilligers en de wens om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, maar vindt het ook jammer dat ze 'niet altijd waardering krijgen in de vorm van redelijke subsidie'.
3. Er wordt gediscussieerd over schaduwwerking voor boeren. De PVV is tegen de beleidsuitwerking en wil dat de EHS in 2018 is afgerond en niet later, want bij een latere afronding hebben boeren nog langer onzekerheid. Liever ziet de PVV de ontwikkelopgave verkleind en een eerdere afronding. Er is zoekgebied voor nieuwe natuur opgenomen in de beleidsuitwerking; dit neemt juist niet de schaduwwerking weg terwijl het college dat wel suggereert. Het geeft de boeren onzekerheid tot 2025. Ook de VVD hoopt dat de kaarten zo snel mogelijk definitief zijn, zodat planologische schaduwwerking wordt tegengegaan. De VVD had liever geen zoekgebied gehad. Het zoekgebied mag ook van de SGP kleiner. Anderen zien juist in de hectaren zoekgebied een grote flexibiliteit en zijn er blij mee. Gedeputeerde Van Dijk geeft aan dat er met het zoekgebied wat schaduwwerking over blijft, maar dat er ook veel is weggenomen.
4. De VVD vindt het goed dat particuliere natuurbeheerders op dezelfde voet beoordeeld worden als publieke organisaties. Tot en met 2011 was er een onderscheid in de vergoeding voor functieverandering aan particulieren en publieke organisaties. Particulieren ontvingen maximaal 80% en de publieke organisaties 100% voor functieverandering. Omdat natuurgrond een waarde heeft, gaat de provincie publieke organisaties ook maximaal 80% vergoeden (provincie Gelderland, 2012c).

---

<sup>2</sup> Na de val van het kabinet Rutte I eind april 2012 vonden nieuwe verkiezingen plaats op 12 september 2012. Ten tijde van de provinciale debatten was men in afwachting van deze verkiezingen.

## Discoursen

De voornaamste politieke discoursen die we zien bij het Gelderse nieuwe beleid zijn: 'De samenleving verantwoordelijk', 'Haalbaar en betaalbaar', en 'Natuurbeleid voor mensen en natuur'.

De provincie komt met de beleidsvoornemens tegemoet aan ontwikkelingen in het maatschappelijke draagvlak die wijzen op een wens tot meer actieve betrokkenheid van burgers in aanvulling op het meer passieve draagvlak. Het discours 'De samenleving verantwoordelijk' is zichtbaar in de motivatie achter het nieuwe beleidsvoorstel, namelijk een reactie op het feit dat het 'oude' beleid te technocratisch was geworden. Natuur en landschap moeten daarom weer meer van de inwoners van de provincie worden. Uit het beleidsvoorstel blijkt dat Gelderland fors wil inzetten op het dichterbij de samenleving brengen van het natuur- en landschapsbeleid: in het beleidsvoorstel probeert Gelderland de burger meer te betrekken. Gelderland heeft daartoe in het kader van de beleidsuitwerking al meerdere initiatieven genomen, zoals de internetconsultatie [www.isdenatuurookvanjou.nl](http://www.isdenatuurookvanjou.nl). Gelderland wil de rol van eigenaarschap vergroten en dat vertaalt zich in het zoeken naar nieuwe vormen van financiering en beheer door gebruikers, particulieren, (agrarische) natuurbeheerders en het bedrijfsleven en in het zoeken naar nieuwe instrumenten. Achter deze zoektocht zit ook het discours 'Haalbaar en betaalbaar'. Het discours 'Haalbaar en betaalbaar' is vooral zichtbaar in het gegeven dat de bezuinigingen van de rijksoverheid leidend zijn voor het zoeken naar nieuwe financiering en eigenaarschap. Dit discours is dus eigenlijk ondersteunend voor het discours 'De samenleving verantwoordelijk'. Aan de andere kant legt de provincie wel eigen middelen bij. Een andere motivering voor de nieuwe koers is dat het beleid voorheen te veel bij professionals berustte en te weinig gericht was op de inbreng van de bewoners. Er wordt in de debatten niet veel ingegaan op de manieren waarop Gelderland zich voorneemt, en al bezig is, om natuur dichterbij de burger te brengen. Veel van de partijen stemmen tijdens de debatten in met het forsere beroep dat de provincie doet op de samenleving, maar geven aan dat ze niet achter het korten van subsidies op organisaties staan. Sommige van de sprekers stellen specifieke vragen over nieuwe instrumenten die worden verkend, zoals het revolverend fonds, of de hectares rood voor beheer, 'hoe die te financieren'? Ruimte voor betrokkenheid en burgerinitiatief is er wel in het nieuwe beleid, maar komt minder terug in het debat.

Het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' lijkt secundair. Het is in het beleid vooral terug te zien in de motivering dat de rijke Gelderse natuur (bijna de helft van de Gelderse landschap bestaat uit natuur) bijdraagt aan de gezondheid van mensen, het vestigingsklimaat, drinkwatervoorziening etc., dus de baten van natuur voor de mens. In de debatten beroepen vooral de tegenstemmers zich op het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', en dan op grond van meer op biodiversiteit gerichte argumenten, de natuur gaat achteruit. Het landelijke politieke discours 'Ondernemers de ruimte' is in Gelderland niet erg vertegenwoordigd, alleen door de PVV. Wel is het door de provincie opgenomen zoekgebied en de mogelijke planologische schaduwwerking die daaruit voortkomt een belangrijk onderwerp van discussie. GS staan achter het standpunt dat al veel planologische schaduwwerking door de herijking van de EHS is weggenomen. Draagvlak als legitimering, dus als argument om voor of tegen de beleidsuitwerking te zijn, komt nauwelijks voor. Alleen het CDA geeft aan dat 'er breed draagvlak is voor de beleidsuitwerking' maar laat na te zeggen bij wie, en geeft aan dat 'de landbouw met realisatie in 2025 kan leven'. Als aanvullend provinciaal discours zouden we kunnen toevoegen: 'Besluitvorming met partners'. Het Gelderse beleid wordt vastgesteld met en op initiatief van de manifestpartners en burgers wordt gevraagd te komen met plannen voor (de uitvoering van) het nieuwe beleid. De provincie wil het natuurbeleid vormgeven samen met de partners en burgers van Gelderland.

**Tabel 3.1**

*Discoursen in Gelderland.*

<b>Politieke discoursen</b> Belangrijkste kenmerken
<b>'De samenleving verantwoordelijk'</b> Samenleving is verantwoordelijk voor (financiering van) natuurbeleid; minder overheid.
<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b> 'Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.
<b>'Besluitvorming met partners'</b> Beleid van onderop vaststellen; manifestpartners leveren daarvoor inbreng. Nadruk op gebiedsgerichte integrale uitvoering.
<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b> Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.

### 3.3 Groningen

#### 3.3.1 Ontwikkelingen en nieuw beleid

Op 14 december 2011 besloot Provinciale Staten van Groningen niet in te stemmen met het onderhandelingsakkoord met het rijk. Daarna zijn er tussen IPO en het rijk nadere uitvoeringsafspraken gemaakt. De provincies die in december tegen hadden gestemd werden verzocht om voor 24 februari 2012 aan het rijk te berichten hoe ze omgaan met de uitvoeringsafspraken rond het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur. Op 23 februari 2012 schrijven GS van Groningen (collegepartijen PvdA, VVD, D66 en Groenlinks) hierover een brief aan Provinciale Staten. Naar aanleiding hiervan besluit Groningen om niet in te stemmen met het onderhandelingsakkoord, maar om wel medewerking te verlenen aan de gemaakte uitvoeringsafspraken met het rijk. Op 21 maart 2012 vindt in Provinciale Staten van Groningen een debat plaats over de ontwikkelingen. Dit debat gebruiken we hier.

In Groningen is sinds de nieuwe ontwikkelingen nog geen nieuw beleidsdocument voor natuur en landschap vastgesteld. Wel is er een richting die wordt beschreven in de brief van 24 februari 2012 aan Provinciale Staten. Hierin stellen GS o.a. voor om het Groenmanifest van de Groningse manifestpartners als uitgangspunt te nemen voor nieuw te ontwikkelen beleid. Op 13 juli 2011 werd het 'Groenmanifest Groningen. Landbouw en natuur samen sterker' door LTO Noord, Het Groninger Landschap, Natuurmonumenten, Natuur en Milieu/ Milieufederatie Groningen en Boerennatuur ondertekend. Deze partijen hebben aan GS van Groningen gevraagd om 'de nieuwe taken op te pakken, het manifest te omarmen en de regie te nemen' (provincie Groningen 2012). Het gezamenlijke doel van het Manifest is een economisch en ecologisch duurzame landbouw, een goed functionerende EHS en een hoge biodiversiteit en leefomgevingskwaliteit in een vitaal platteland (LTO et al., 2011). In het Groenmanifest zijn ambities geformuleerd over de realisering van de EHS<sup>3</sup>. Deze zijn volgens

---

<sup>3</sup> O.a. de volgende voorstellen: prioriteit aan circa 1500 hectare nieuwe natuur en realisatie daarvan vóór 2018. Na 2018 de tijd nemen om de EHS af te ronden door nog circa 1100 hectare te realiseren. Voorstel om gebieden die niet voor 2018 te realiseren zijn voorlopig van de kaart te halen. Op deze manier worden de belemmeringen voor bedrijfsontwikkeling op deze plekken opgeheven. In 2018 zal het verdere vervolg gezamenlijk zorgvuldig bekeken en opgepakt worden. Voorstel om twee robuuste

GS van Groningen dusdanig dat een robuuste ecologische structuur overeind blijft. Dit weegt voor het college zwaar in haar oordeel over het Groenmanifest. Tevens weegt het zwaar dat zo'n brede coalitie zich hierachter heeft geschaard. GS stellen PS daarom voor om tot herijking van de EHS over te gaan, en het Groenmanifest als beleidsmatig uitgangspunt te nemen. Daarbij neemt GS zich voor zoveel mogelijk de doelen van Natura 2000 en de Kader Richtlijn Water (KRW) integraal in de uitvoering te realiseren. De in het manifest genoemde ambities willen GS binnen bereik houden met 2021 als finaal jaar. Voor de uitvoering van het groenmanifest zijn vanuit het rijk onvoldoende middelen; daarom stelt GS voor te prioriteren, met als uitgangspunt: 'wat eerst, wat later', dus temporiseren. Voor de uitvoering van het Groenmanifest zijn de volgende middelen voorzien: provinciale structurele middelen, het rijksdeel en middelen voor aangegane verplichtingen van voor 1-1-2011. Daarnaast stellen GS voor om voor de uitvoering van het programma landelijk gebied van 2012 t/m 2015 eenmalig negen miljoen Euro uit eigen middelen te reserveren. En tot slot moet men aanvullende middelen vinden met de partners. PS hebben GS uitgenodigd om met een visie op natuur en landschap te komen, en dit gaat GS verder vormgeven met de partners.

### **3.3.2 Debat en discourses**

#### **Algemene impressies**

In het debat op 21 maart 2012 in Provinciale Staten over de uitvoeringsafspraken natuur en de ontwikkelingen decentralisatie natuur konden de partijen een kort statement afgeven. Het debat gaat voor een groot deel over de relatie tussen rijk en provincie en de afspraken met het rijk waar de provincie nu medewerking aan verleent. Er is onder andere discussie of het wenselijk is om de mogelijkheid open te houden om juridische stappen tegen het rijk te ondernemen wanneer zij de afspraken niet nakomt. Hiermee gaat het debat veel in op de bestuurlijke verhoudingen en de kritiek op het onderhandelingsproces die ook eerder in de landelijke debatten zo'n grote rol speelden.

In hun statements dragen de sprekers ook inhoudelijke argumenten aan waarom een fractie voor of tegen de uitvoeringsafspraken en het onderhandelingsakkoord met het rijk is waar de provincie Groningen nu haar medewerking aan verleent. De partijen die instemmen met de gekozen koers van het college zijn VVD, CDA, PVV en, zij het schoorvoetend, PvdA, D66, CU en Gr.L. Hieronder zijn dus de collegepartijen PvdA, VVD, D66 en Gr.L. Aan de andere kant geven andere partijen die in december 2011 tegen het onderhandelingsakkoord waren, aan daar nu nog steeds tegen zijn: SP, PvdD en ook Gr.L. Deze partijen willen toch de oorspronkelijke gehele EHS realiseren en niet herijken. De SP is van mening dat het akkoord schade oplevert aan het Groninger platteland, omdat het o.a. onvoldoende bescherming biedt voor de natuur en onvoldoende middelen om de natuuropgave in te vullen. De PvdD meent dat de ontwikkeling van natuur en recreatie stil komen te staan, de leefomstandigheden van plant- en diersoorten zullen verslechteren en de biodiversiteit nog meer onder druk zal komen te staan. Een gezonde en rijke natuur is een voorwaarde voor een goede toekomst voor mens, dier en milieu. Investeren in ecologie is de basis voor een duurzame en gezonde economie (PvdD). Ook de PvdA, D66 en CU zijn kritisch en geven aan dat ze tegen het akkoord zijn, bijvoorbeeld omdat de natuur een collectief goed is: natuur en landschap zijn van ons allemaal (PvdA). Maar, en hier komt Gr.L. ook bij, ze zijn van mening dat ze wel verder moeten. Hiermee scharen PvdA, D66, CU en Gr.L. zich achter de gekozen strategie van het college om weliswaar niet in te stemmen met het onderhandelingsakkoord en de uitvoeringsafspraken, maar om hieraan wel medewerking te verlenen. Partijen die volmondig achter het akkoord en de uitvoeringsafspraken staan (CDA, VVD, PVV) hebben andere argumenten. Ze staan achter een kleinere EHS op basis van het Groenmanifest en het schrappen van een aantal robuuste verbindingzones en

---

verbindingzones af te maken, waarvan bij één een voorstel is opgenomen voor een nieuw tracé. Totaal is het voorstel om uiteindelijk circa 700 hectare minder nieuwe robuuste verbindingzones aan te leggen (Manifestpartners Groningen, 2011).

ruimtelijke reserveringen. De VVD vat het samen als een kleinere, minder belemmerende en goedkopere EHS, die toch kwalitatief goed is. Het CDA is blij dat men eindelijk aan de slag kan. De PVV stemt in omdat men het natuurakkoord in deze tijd van bezuinigingen ziet als een logische maatregel in de herziening van het natuur- en landschapsbeleid.

Een ander onderwerp van discussie is het voornemen van de provincie Groningen om eigen middelen in te zetten voor natuur. De gedeputeerde licht deze keuze toe: aanvullend op het onderhandelingsakkoord zijn nieuwe keuzes gemaakt en men heeft teruggegrepen op het collegeprogramma. Daarom heeft men besloten om het 'trap op trap af' principe (rijk en provincies bezuinigen evenredig) te verlaten en het Groenmanifest te omarmen, maar ook om eigen geld in te zetten, omdat dit past als de provincie besluit de regierol voor natuur, landschap, en vitaliteit van het platteland op zich te nemen. 'De 9 miljoen is nodig om tot een zodanig ambitieniveau te komen dat we in 2016 nog steeds kunnen zeggen dat we het in 2021 gaan halen'. GS zien het als taak om publieke middelen vrij te maken voor de EHS die ze als publieke taak zien. Andere partijen maken zich hierover zorgen, o.a. de PVV en het CDA, met als voornaamste argument dat de provinciale inzet beleidsvolgend zou moeten zijn, terwijl er op het moment van dit voornemen nog geen nieuw beleidskader is vastgesteld.

Samenleving en draagvlak komen beperkt naar voren in de discussie. Er is relatief meer aandacht voor de bestuurlijke verhoudingen, omdat het debat ook gaat over de relatie en de afspraken met het rijk. Samenleving en draagvlak komen op de volgende manieren aan bod:

- De manifestpartners en hun rol in het nieuwe beleid. Het college wil dit manifest als uitgangspunt nemen voor nieuw op te stellen beleid. De meeste partijen in de staten verzoeken GS echter om eerst zelf een nieuwe beleidsvisie te maken. GS moeten volgens deze sprekers zelf met een afwegingskader komen en dat kader moet de basis zijn voor de dialoog met de gebiedspartners (SP). Ook andere partijen betreuren 'dat GS nog geen eigen visie heeft' (CDA, VVD), want 'het is nodig voor de vervolgstappen' (CDA). Andere partijen staan er wel achter om het manifest als uitgangspunt te nemen (bijvoorbeeld CU). Gezamenlijkheid bij de uitvoering, de gebiedsgerichte en integrale aanpak kenmerkt het Groningse beleid voor het landelijk gebied (PvdA). De gedeputeerde licht de keuze toe: juist met partners willen GS tot een nieuwe visie komen en tot invulling van de herijking EHS. Gezamenlijkheid is een drager om te komen tot een nieuwe invulling van het natuurbeleid.
- De PVV wil specifiek ruimte voor recreatieondernemers om mee te praten over de beleidsvoering in de regio's, een ruimte die agrariërs al wel hebben. De gedeputeerde geeft aan dat, wanneer recreatieondernemers er blij van geven dat ze graag mee willen werken aan de uitvoering en het beheer van de EHS, ze welkom zijn.
- De PvdA merkt op dat ondernemers in verschillende branches hun verantwoordelijkheid moeten nemen.
- De VVD merkt op dat het goed is dat het natuurbeleid minder belemmerend [voor ondernemers] is geworden.

De gedeputeerde geeft aan het einde in het debat, op aandringen van de andere partijen, een beeld van de kaderstellende visie die GS zullen gaan opstellen: die zal vrij praktisch van insteek zijn. De visie zal de volgende elementen bevatten: gebiedsprocessen van onderop en meer ruimte van onderop bij de toepassing van het instrumentarium; meer efficiëntie omdat de kosten in de hand moeten worden gehouden en het snijden in bureaucratische trajecten.

### **Discoursen**

De provincie Groningen herijkt de EHS, en schaart zich daarmee achter het kabinetsbeleid, maar in Groningen is dit wel schoorvoetend. De provincie blijft onverminderd streven naar een robuust netwerk van natuurgebieden en houdt sommige robuuste verbindingen overeind. Hiermee is het leidende politieke discours in Groningen 'Natuurbeleid voor mensen en natuur'. De partijen leggen de relatie tussen natuur en economie en tussen natuur en de toekomst van mensen (dus de baten van natuur). Daarbij ziet men natuur als een collectief

goed dat behouden moet blijven voor toekomstige generaties. Hierbij is er veel draagvlak voor het 'oude' beleid, waarmee Groningen tegemoet komt aan het maatschappelijke discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid'. Er is in de provincie Groningen beperkt sprake van een nieuwe koers in het beleid waarin de samenleving, burgers en particulieren meer dan voorheen - of op nieuwe manieren - betrokken worden bij het natuurbeleid. Het discours 'De samenleving verantwoordelijk' is daarmee nauwelijks terug te vinden, behalve in een enkele opmerking van een Statenlid (zie hierboven). Dat geldt ook voor het discours 'Ondernemers de ruimte'; de spreker van de VVD maakt een opmerking die hierbij past. De gedeputeerde geeft in zijn vooruitblik op het nieuwe beleid aan dat 'Haalbaar en betaalbaar' een uitgangspunt zal moeten zijn van nieuw beleid, gezien de beperkte middelen in het natuurbeleid. De provincie zet echter ook eigen middelen in. Ook is er een stevige inbreng en samenwerking met de Manifestpartners voorzien. De provincie zet daarmee verder in op integrale processen waarin naar gebiedsgerichte oplossingen wordt gezocht. Relatief veel aandacht is er voor de voortzetting van de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid. Hiermee kan hetzelfde provinciale discours als in Gelderland worden toegevoegd: 'Besluitvorming met partners'. Hiermee komt men in Groningen voor een deel tegemoet aan het maatschappelijke discours 'Kloof tussen beleid en beleving', waarin ook het belang van een lokale uitvoering een rol speelt. Het streven om meer aan te sluiten bij de beleving van burgers is echter geen onderwerp.

**Tabel 3.2**

*Discoursen in Groningen.*

<b>Politieke discoursen</b>
Belangrijkste kenmerken
<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b> Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.
<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b> 'Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.
<b>'Besluitvorming met partners'</b> Beleid van onderop vaststellen; manifestpartners leveren daarvoor inbreng. Nadruk op gebiedsgerichte integrale uitvoering.

## **3.4 Zuid-Holland**

### **3.4.1 Ontwikkelingen en nieuw beleid**

Tijdens de Statenvergadering van 14 december 2011 vergaderen de staten van Zuid-Holland over het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. Ook ligt dan de startnotie voor een nieuwe Groenagenda voor. PS stemmen in met het onderhandelingsakkoord en stellen de startnotie vast. De ontwerp Groenagenda van Zuid-Holland wordt vervolgens besproken in de commissie Water en Groen van 16 mei 2012. Tijdens deze commissievergadering ligt het ontwerp voor dat naar de inspraak is gegaan. De Groenagenda bevat nieuw provinciaal beleid voor groen, recreatie, natuur, landbouw en landschap. GS (VVD, SP, D66 en CDA) geven hierin aan hoe om te gaan met de bezuinigingen op natuur en hoe invulling te geven aan de nieuwe kerntaak groen. In de Groenagenda stelt de provincie zich de volgende doelen: 1. een toename van recreatie in het groen binnen de provincie; 2. behoud van biodiversiteit en 3. ontwikkeling en behoud van waardevolle en

aantrekkelijke agrarische landschappen. De provincie wil de doelen koppelen en de bestaande ruimte beter en meervoudig benutten. Dat komt tot uitdrukking in drie pijlers:

- ruimte bieden voor groenbeleving. Recreatief aantrekkelijke landschappen en gebruiksnatuur zijn belangrijke voorwaarden voor leefbare steden en een internationaal vestigingsklimaat. Ze hebben een positief effect op de gezondheid en het welbevinden van mensen. Het gaat om de totale groene omgeving: natuur, recreatiegebied en agrarisch gebied. Een speciale positie heeft het groen in en om de stad. De inspanningen gaan om bereikbaarheid, recreatieve netwerken en een gevarieerd aanbod om aan te sluiten bij de diversiteit in de beleving.
- Ruimte voor biodiversiteit: de provincie werkt aan een robuust groen netwerk. Hierbij is de provincie bezig met een herijking van de EHS, die zich richt op aanpassing van de restantopgave nieuwe natuur. Daarbij ligt prioriteit bij de Europese verplichtingen. Voor het behoud van biodiversiteit richt de provincie zich op beheer van bestaande natuurgebieden, de ontwikkeling van kerngebieden (N2000/KRW), aanvullende maatregelen met betrekking tot de internationale doelen en inrichtingsmaatregelen die de biodiversiteit stimuleren in de Rods gebieden.
- agrarisch ondernemerschap. De belangrijkste functie in de groene ruimte is de grondgebonden landbouw. De landbouw is de drager van het landschap (Provincie Zuid-Holland, 2012a, p. 22). De provincie onderscheidt drie typen landbouwgebieden: de agrarische topgebieden, de agrarische gebieden met een transformatie-opgave en agrarisch gebieden onder invloed van de stad. Ten aanzien van agrarisch beheer wil de provincie tot 2014 (dan gaat het rijk agrarisch natuurbeheer buiten de EHS overnemen) verkennen waar de inzet van agrarisch natuurbeheer het meest effectief is voor het bereiken van biodiversiteitsdoelen.

Ten aanzien van de strategie en realisatie van de ontwerp Groenagenda stelt de provincie vijf prioriteiten tot 2021: het afronden van de projecten Recreatie om de stad (Rods), het realiseren en beheren van de EHS, het realiseren van een aantrekkelijk routenetwerk, het realiseren van een kwaliteitsimpuls van de recreatiegebieden en landschap en een gezonde economische basis voor de grondgebonden landbouw. Voor recreatie om de stad, dat de afgelopen jaren was bedoeld om rondom de steden aantrekkelijk groen te realiseren, stelt het rijk geen financiële middelen meer beschikbaar. Dit heeft bij de provincie geleid tot een 'herijkt' projectenpakket. Dit herijkte projectenpakket Rods is in de Groenagenda opgenomen, waarover met gebiedspartijen overeenstemming is bereikt. Hierbij komt een aantal projecten in aanmerking voor een provinciale financiële bijdrage. Andere zijn vervallen of er wordt gezocht naar andere financiering. Ook is in de Groenagenda de provinciale inzet opgenomen voor de herijking van de EHS. Voor de herijking van de ontwikkelopgave EHS is het voorstel om buiten de internationale verplichtingen circa 3.000 ha te schrappen. Een externe commissie maakt echter in oktober 2012 duidelijk welk deel van de ontwikkelopgave gerealiseerd kan worden tot 2016. In oktober 2012 kan de herijking dus pas definitief vast worden gesteld (provincie Zuid-Holland, 2012a).

In het nieuwe beleid van Zuid-Holland is veel aandacht voor beleving en recreatie. Het beleidsplan wijst op het belang van gebruiksnatuur en recreatiemogelijkheden voor vestigingsklimaat en leefbare steden. Ruimte bieden voor groenbeleving is een pijler van het nieuwe beleid. Ook wordt erop ingezet om particulieren en ondernemers meer te betrekken door privaat ondernemerschap te faciliteren. De sturingsfilosofie in Zuid-Holland is: sturen op kwaliteit en faciliteren van meer privaat ondernemerschap. De provincie stelt voor hiërarchisch te sturen met geld en netwerksturing toe te passen zonder geld. De ontwerp Groenagenda is ook bedoeld als een beleidskader om de inzet van deze middelen te kunnen sturen (Provincie Zuid-Holland, 2012a). Bij het vaststellen van de ontwikkelopgave nieuwe natuur gaat de provincie uit van beschikbare middelen uit het grond voor grond principe, de nog beschikbare Nota Ruimte middelen voor natuurprojecten en bijdragen van derden. Ten aanzien van de bekostiging van het beheer van de natuur neemt de provincie zich in de Groenagenda voor dat de provincie dit deels voor eigen rekening neemt en deels invult door een mix van maatregelen, zoals verlaging van de tarieven van de beheersubsidies (meer eigen bijdrage van beheerder), efficiency door samenwerking met beheerders en een verhoging van de provinciale bijdrage. Voor het

afronden van het decentralisatieproces natuur en het verwezenlijken van de eigen ambitie groen om de stad, geeft het college aan 100 miljoen extra in te zetten in de periode 2011-2015 (Provincie Zuid-Holland, 2012).

### 3.4.2 Debat

In het debat over de ontwerp beleidsvisie Groen in de commissie Water en Groen van 16 mei 2012 geven partijen hun reacties op de nieuwe koers in het natuurbeleid en op de ontwerp Groenagenda. Partijen reageren nog op de bezuinigingen in het natuurbeleid en geven steun aan de koers van de provincie of spreken hun tegenwerpingen uit. Tegelijkertijd komen de uitgangspunten van het beleid aan de orde en of men de visie achter het beleid deelt. De collegepartijen VVD, SP, D66 en CDA stemmen over het algemeen in met de ontwerp groenagenda. Men is niet blij met de bezuinigingen, maar wel met het feit dat de herijkte EHS in de provincie een prioriteit is (SP). Er is tevredenheid over de integrale benadering van het college in de ontwerp groenagenda en over het feit dat het college onderkent dat natuur zowel een economische als een intrinsieke waarde heeft (D66). De VVD spreker geeft aan achter de strategische prioriteiten tot 2015 te staan. De inzet op recreatie om de stad spreekt partijen aan (CDA, PvdA) en de vergrote inzet op maatschappelijke betrokkenheid bij natuur zijn welkom (CDA). De aanpassingen aan de EHS zijn hier en daar pijnlijk maar de hectaren die afvallen blijven agrarisch en dit is volgens de spreker wenselijk. De oppositiepartijen hebben meer tegenwerpingen. Dit gaat bijvoorbeeld over de inzet op een minder snelle afname van biodiversiteit, waar weinig ambitie uit spreekt (PvdA). Partijen hadden liever de oorspronkelijke EHS aangelegd (Gr. L en PvdD). Gr.L. geeft aan dat de herijking van de EHS ook, in verband met de nieuwe verkiezingen, snel achterhaald kan zijn. Daarom is het niet juist om nu 'delen van de EHS weg te bestemmen'. Deze partijen willen de realisatie van de EHS liever temporiseren. Met als argument dat investeren in groen te zien is als een investering in mensen en maatschappij (Gr.L). Een ander kritiekpunt is dat intrinsieke waarde van natuur niet in het stuk is terugkomen terwijl men hier eerder expliciet om heeft gevraagd (PvdD). Juist die intrinsieke waarde wordt nog wel eens vergeten in deze tijden van bezuinigingen, terwijl het daar 'allemaal om begonnen was'. De PVV richt zich juist tegen overdreven uitspraken over een dramatische afname van biodiversiteit. De PVV steunt de bezuinigingen maar vindt het jammer dat de provincie niet nog een stap verder is gegaan.

De timing van de ontwerp Groenagenda is een belangrijk onderwerp in het debat omdat er in de provincie twee onderwerpen door elkaar lopen: de herijking van de EHS en de inspraakprocedure van de ontwerp Groenagenda. Wat betreft de herijking EHS gaat het voorstel in de ontwerp Groenagenda eerst richting de Commissie van Wijzen. De helderheid over de precieze hectares EHS komt naar aanleiding van de uitspraak van die commissie pas in oktober. Dat betekent dat er nu nog onduidelijkheid is over de consequenties voor concrete gebieden, terwijl mensen daar misschien wel op gaan inspreken. D66 en PvdA vinden dit niet het juiste moment om de inspraak in te gaan. De inspraak moet juist meewegen met keuze voor gebieden (PvdA). Ook de VVD wil graag duidelijkheid over de opgave, inrichting, beheer en onderhoud en wil in oktober graag een betere definiëring van de EHS. De PvdD vraagt wat de gevolgen zijn wanneer de ontwikkelopgave fors lager uitvalt, waar, zoals GS aangeeft, rekening mee gehouden moet worden. Dit levert onduidelijkheid op voor de inzet van de eigen provinciale middelen en de verwachte consequenties voor boeren en ondernemers.

De samenleving en draagvlak komen als volgt aan de orde in het debat:

- De betekenis van natuur voor mensen. Zowel het beleidsstuk als de bijdrage van diverse partijen benadrukken de baten van natuur voor mensen, de beleevingswaarde en recreatiegroen als belangrijke motivatie voor het beleid. Ook is er aandacht voor de intrinsieke waarde van natuur.
- Planologische schaduwwerking voor ondernemers. De VVD, CU en SGP hechten belang aan duidelijkheid voor ondernemers. Hoewel de Staten daarover pas in oktober 2012 een besluit nemen, ligt er nu een voorstel welke gebieden afvallen. De coalitie heeft aangegeven dat deze gebieden planologisch beschermd moeten worden tegen bebouwing, maar dat er geen beperking voor agrarische activiteiten mag zijn. Het is de partijen niet geheel duidelijk of er dan nu wel of geen claim op



deze gebieden ligt. De PvdD wil juist een o-lijn voor ondernemen in de natuur, dat wil zeggen: geen nieuwe woningen, bedrijfsterreinen en glastuinbouw in de groene ruimte.

- Betrokkenheid van de maatschappij bij de uitvoering van het beleid en de vergrote ruimte voor ondernemers voor activiteiten in het groen. De gedeputeerde hoopt dat er arrangementen gerealiseerd kunnen worden waarbij particulieren een rol kunnen spelen. Bijvoorbeeld het beleidskader voor de RodS is opgerekt om arrangementen mogelijk te maken. D66 en SP zijn niet gelukkig met de ruimere mogelijkheden voor hotels, vergaderfaciliteiten en wellnesscentra in het groen. De discussie gaat over de noodzaak van dit soort ontwikkelingen om de beleidsagenda groen financieel op een verantwoorde manier tot uitvoering te brengen.
- Maatwerk met gebiedspartijen. Gebiedspartijen moeten worden betrokken bij de keuzes van de locaties en het soort ontwikkeling. De gedeputeerde geeft aan dat er wel planologische ruimte wordt geboden voor verdien capaciteit in gebieden, maar dat de aard en de omvang van die gebieden moeten bepalen wat wel en niet mogelijk is. Daarvoor beschikt de provincie over een ruimtelijk instrumentarium, zoals kwaliteitskaarten en gebiedsprofielen.

### **Discoursen**

Het ontwerp groenbeleid van de provincie Zuid-Holland ademt een mengeling van de discoursen 'De samenleving verantwoordelijk', 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' en 'Haalbaar en betaalbaar'. De inzet op particulieren en ondernemers om het beleid te realiseren is onderdeel van de sturingsfilosofie van de provincie. Zowel de baten voor de mens als de intrinsieke waarde spelen een rol als legitimering van het beleid.

Daarnaast zijn de bezuinigingen van de rijksoverheid een aanleiding om te zoeken naar meer efficiency, verlaging van tarieven voor beheersubsidies en nieuwe vormen van privaat ondernemerschap in de natuur. Individuele partijen staan achter de discoursen 'Ondernemers de ruimte' en 'Haalbaar en betaalbaar' (VVD). Het spanningsveld tussen 'Ondernemers de ruimte' en 'De samenleving verantwoordelijk', vooral de vraag of er schaduwwerking uitgaat van de natuur op ondernemers, of dat de ruimte voor ondernemers juist de natuur kan schaden, is nadrukkelijk onderdeel van het debat.

Als provinciaal discours zou kunnen worden toegevoegd: 'Groen, recreatie en beleving'. Het is één van de speerpunten in het Zuid-Hollandse beleid en in het debat: men benadrukt het belang van de groene gebieden in de stedelijke omgeving en een gevarieerd aanbod om aan te sluiten bij de verschillen in beleving van mensen. In het debat wordt veel gediscussieerd over beleving en recreatie. Draagvlak van burgers voor beleid speelt een beperkte rol als legitimering van standpunten. Alleen de Partij voor de Dieren haalt op een gegeven moment 'wat burgers willen' aan als argument bij een uitspraak. Zuid-Holland heeft maar 6% natuur en dat wil men voor toekomstige generaties behouden. Daarbij zegt de PvdD: 'Het gaat burgers ook om kwantiteit, niet alleen om kwaliteit'. Verder wordt het draagvlak onder burgers in de commissievergadering niet vaak als argument gebruikt.

**Tabel 3.3**

*Discoursen in Zuid-Holland.*

<b>Politieke discoursen</b> Belangrijkste kenmerken
<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b> Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.
<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b> Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.
<b>'De samenleving verantwoordelijk'</b> Samenleving is verantwoordelijk voor (financiering) van natuurbeleid; minder overheid.
<b>'Groen, recreatie en beleving'</b> Recreatie en beleving in het groen zijn speerpunt in het beleid. Groene gebieden in de stedelijke omgeving behouden en een gevarieerd aanbod om aan te sluiten bij de verschillen in beleving van mensen.

### 3.5 Vergelijking provinciale discoursen en maatschappelijke discoursen

Hier vergelijken we de uitkomsten van de provinciale analyses met de discoursen over draagvlak voor natuurbeleid zoals die in Bujs et al. (2012) werden gevonden (zie tabel 3.4). Er zijn verschillende maatschappelijke discoursen waar de provincies aan tegemoet komen.

'Kloof tussen beleid en beleving' is een maatschappelijk discours waarbij er kritiek was op het 'oude beleid' omdat daarin onvoldoende werd aangesloten op de beleving van burgers. Dat betekende dat er wel draagvlak in de maatschappij is voor natuur, maar niet voor het als technocratisch ervaren beleid (Bujs et al., 2012). Vanuit de maatschappij wenst men ruimte voor lokaal maatwerk. Hier komen de drie provincies aan tegemoet, maar vanuit verschillende discoursen. In Zuid-Holland is dit het duidelijkste, en ook het meest toegespitst op de mogelijkheden voor beleving en verschillende natuurbeelden van burgers. In Zuid-Holland wordt veel ingezet op recreatieve mogelijkheden en aandacht voor diversiteit daarin, omdat in de samenleving diverse wensen bestaan (het discours 'Recreatie, groen en beleving'). In Gelderland heeft de versterking van lokale betrokkenheid o.a. de vorm van het consulteren van burgers bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Ook Groningen staat voor een gebiedsgerichte uitwerking van het beleid, een integrale aanpak, en samenwerking met de partners van de provincie (in beide gevallen het discours 'Besluitvorming met partners'). Gelderland en Groningen willen het beleid sterk vormgeven in samenwerking met manifestpartners. In feite is dit al een beweging naar een meer maatschappelijk gedragen beleid. Hoewel men aangeeft dat in het verleden deze samenwerking ook al intensief was, zijn de manifestpartners in beide provincies op eigen initiatief met voorstellen/manifesten gekomen en wordt dit door de provincies omarmd. In Zuid-Holland is er geen manifest, maar zet men ook in op samenwerking.

In Zuid-Holland en Gelderland sluit ook het discours 'De samenleving verantwoordelijk' aan bij het maatschappelijke discours 'Kloof tussen beleid en beleving', alleen dan minder vanuit de belevingskant, maar wel in de zin van lokale afwegingsruimte. Voor de aandacht voor praktijken waarin draagvlak voor natuur tot uitdrukking komen, zoals burgerinitiatief, vrijwilligerswerk, lidmaatschappen van organisaties en andere vormen van participatie, kan geconcludeerd worden dat vooral de twee provincies met een nieuw beleidsplan

(Gelderland en Zuid-Holland) hierop inzetten. In Gelderland zijn hier de eerste activiteiten voor zichtbaar, zoals het verzamelen van burger-ideeën bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid. Dit hoeft niet per se gericht te zijn op het bieden van ruimte voor alternatieve (bijvoorbeeld op beleving gerichte) natuurbeelden. Hier is echter wel ruimte voor, ook bijvoorbeeld bij het zoeken naar versobering van beheer. Ook in de aandacht van Zuid-Holland voor recreatie is dit zichtbaar. Vrijwilligerswerk en lidmaatschappen krijgen daarentegen weinig aandacht. Er wordt stevig ingezet op participatie van de samenleving bij (het zoeken naar) nieuwe instrumenten, vooralsnog in elk geval als voornemen in de plannen. Vrijwel altijd heeft deze inzet vooral een economische motivatie. Het argument is dat wanneer natuur meer eigendom van de samenleving wordt, dat dan ook participatie wordt verwacht met financiën. Daarbij willen de provincies de creativiteit uit de samenleving graag benutten. Hierbij zoeken ze naar allerlei nieuwe vormen en instrumenten die anders zijn dan de wellicht toch al wat meer traditionele vormen van participatie als vrijwilligerswerk en lidmaatschap van organisaties. Voor de toename van betrokkenheid van burgers bij de provincies is er dus ook expliciet een financieel motief.

De provincie Groningen sluit met haar beleid aan bij het maatschappelijke discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid'. In dit discours was er veel steun voor het 'oude' natuurbeleid. In de provincie Groningen gaat men ook nog altijd uit van de ambitie van een samenhangend ecologisch netwerk. Groningen zet minder dan de andere twee provincies in op vernieuwing door betrokkenheid van particulieren. Overigens zijn er in de drie provincies wel partijen die vast willen houden aan het 'oude' beleid, de EHS liever niet willen herijken en geen hectaren willen schrappen. Dit zijn in alle provincies Gr.L., SP., en PvdD. Soms sluiten andere partijen zich hier ook bij aan, maar scharen ze zich toch achter de keuzes van de colleges; meestal gaat dat om de collegepartijen.

'Nederland op slot' is een maatschappelijk discours waarin het oude natuurbeleid werd bekritiseerd, omdat er geen ruimte zou zijn voor ondernemers door het strikte natuurbeleid. Deze thematiek speelt in alle drie de provincies een rol. Het gaat dan bijna altijd om een discussie over schaduwwerking die uitgaat van hectaren die voor natuur worden gereserveerd. In de provincie waarin de EHS al herijkt is (Gelderland), of al hectaren zijn gepresenteerd die voorgenomen zijn om te vervallen (Zuid-Holland), zijn er partijen die achter het discours 'Ondernemers de ruimte' staan die dit positief vinden. Soms menen ze dat de schaduwwerking nog meer moet worden weggenomen, zoals bij de discussie over het zoekgebied in Gelderland. Daartegenover staan partijen die zich juist zorgen maken over de toegenomen ruimte voor ondernemers in de natuur. In Groningen speelt dit thema minder een rol dan in Zuid-Holland en Gelderland.

De maatschappelijke discourses 'Bestuurlijke onwil' en 'Biodiversiteit boven draagvlak' zien we in de provincies niet zozeer terug. Het maatschappelijk discours 'Bestuurlijke onwil' benadrukt de afstand tussen burger en politiek en zet zich af tegen de 'ivoren toren' van het beleid, bijvoorbeeld van de internationale verplichtingen uit 'Brussel'. In de provincies wordt hier niet op ingespeeld of over gediscussieerd. 'Biodiversiteit boven draagvlak' is een maatschappelijk discours waarin draagvlak voor het oude beleid stelde op het beschermen van de intrinsieke waarde van natuur. We zien dit in het provinciale beleid niet in pure vorm terug, maar wel blijft in alle provincies de biodiversiteit een van de speerpunten of uitgangspunt van beleid, naast de baten van natuur voor de mens.

Tabel 3.4

Vergelijking provinciale en maatschappelijke discourses

<b>Maatschappelijk Discours</b> Belangrijkste kenmerken	<b>Provincie</b> (Overlap tussen discourses)	<b>Politiek Discours</b> Belangrijkste kenmerken
<b>'Kloof tussen beleid en beleving'</b> Wel draagvlak voor natuur, maar minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden. Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.	<b>Gelderland</b> De provincie Gelderland komt tegemoet aan de maatschappelijke wens voor mogelijkheden voor lokale afwegingsruimte in het natuurbeleid, die wordt verwoord in de maatschappelijke discourses 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'Nederland op slot'. Het discours 'Besluitvorming met partners' streeft naar een gezamenlijk gedragen beleid. Het opvangen van de bezuinigingen ('Haalbaar en Betaalbaar') vertaalt Gelderland onder andere in het zoeken naar private partners voor natuurrealisatie. Ook 'De samenleving verantwoordelijk' sluit aan bij de maatschappelijke wens om natuurbeleid meer van de samenleving te maken.	<b>'De samenleving verantwoordelijk'</b> Samenleving is verantwoordelijk voor (financiering) van natuurbeleid; minder overheid.
<b>'Nederland op slot'</b> Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op juridisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.		<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b> Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.
		<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b> Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.
<b>'Breed draagvlak'</b> Breed draagvlak voor natuur en het 'oude' natuurbeleid. Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente "afbraak" van natuurbeleid.	<b>Groningen</b> De provincie Groningen wil het bestaande natuurbeleid voorzetten, en komt daarmee tegemoet aan het maatschappelijke discours 'Breed Draagvlak'. De maatschappelijke wens voor lokale afwegingsruimte, verwoord in de maatschappelijke discourses 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'Nederland op slot' komt terug in het discours 'Besluitvorming met partners'. Het opvangen van de bezuinigingen ('Haalbaar en Betaalbaar') wordt in Groningen nog beperkt vertaald in een zoektocht naar nieuwe instrumenten voor natuurrealisatie door private partijen.	<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b> Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.
<b>'Kloof tussen beleid en beleving'</b> Wel draagvlak voor natuur, maar minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden. Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.		<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b> Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.
<b>'Nederland op slot'</b> Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op juridisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.		<b>'Besluitvorming met partners'</b> Beleid van onderop vaststellen; manifestpartners leveren daarvoor inbreng. Nadruk op gebiedsgerichte integrale uitvoering.
<b>'Kloof tussen beleid en beleving'</b> Wel draagvlak voor natuur, maar minder voor lokale uitvoering. Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden. Technocratisch beleid. Gebrekkige legitimiteit instituties.	<b>Zuid- Holland</b> De provincie Zuid-Holland komt tegemoet aan de maatschappelijke wens om belevingswaarde van natuur voorop te stellen, met het discours 'Groen, recreatie en beleving'. Daarnaast zet de provincie in op de wens voor lokale afwegingsruimte in het natuurbeleid (de maatschappelijke discourses 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'Nederland op slot') via het discours 'Besluitvorming met partners'. Het zoeken naar private partners voor natuurrealisatie ('Haalbaar en Betaalbaar' en 'De samenleving verantwoordelijk') sluiten aan bij de maatschappelijke wens voor een natuurbeleid dat minder eigendom is van de overheid.	<b>'Haalbaar en betaalbaar'</b> 'Ambities moeten volgend zijn aan beschikbare budget; minder overheidsmiddelen; oude beleid was te kostbaar en te traag.
<b>'Nederland op slot'</b> Tegenstelling economie-ecologie. Kritiek op juridisering natuurbeleid. Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau.		<b>'Natuurbeleid voor mensen en natuur'</b> Draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, natuur primair als publieke taak; versterkte aandacht voor de baten van natuur voor mensen (naast intrinsieke waarde) als legitimering.
		<b>'De samenleving verantwoordelijk'</b> Samenleving is verantwoordelijk voor (financiering) van natuurbeleid; minder overheid.
	<b>'Groen, recreatie en beleving'</b> Recreatie en beleving in het groen zijn speerpunt in het beleid. Groene gebieden in de stedelijke omgeving behouden en een gevarieerd aanbod om aan te sluiten bij de verschillen in beleving van mensen.	

# Conclusies

In deze quick scan die werd uitgevoerd voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), hebben we inzicht willen bieden in de mate waarin 1.) landelijke politieke discourses en 2.) provinciale beleidsontwikkelingen aansluiten op discourses over natuur(beleid), samenleving en draagvlak in de maatschappij. De achtergrond van deze vraag is de wens om een inschatting te kunnen maken van de mogelijke overeenstemming tussen de huidige visies op natuurbeleid in het politieke domein en de bewegingen in het draagvlak die zich nu in de maatschappij afspelen. In deze quick scan onderzochten we de politieke discourses in de periode 2010-2012, toen het kabinet Rutte I hervormingen doorvoerde in het natuurbeleid rondom voorgenomen bezuinigingen. De maatschappelijke discourses en ontwikkelingen in het draagvlak in de maatschappij werden eerder voor de Rli onderzocht door Wageningen UR en zijn uitgekristalliseerd in het rapport 'Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie' van Buijs et al. (2012). Wij benutten de resultaten van dit onderzoek als we de politieke discourses afzetten tegen die in de maatschappij.

## **Politieke discourses**

In de analyse van landelijke politieke debatten over natuurbeleid zijn vier inhoudelijke discourses gevonden: 'Haalbaar en betaalbaar', 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', 'Ondernemers de ruimte' en 'De samenleving verantwoordelijk'. Daarnaast wordt het debat gedomineerd door een meer procedureel bureaucratisch discours, waarin de technische kwesties van de hervormingen worden besproken.

Draagvlak vanuit de samenleving is in het politieke debat nauwelijks een argument ter legitimering van keuzes. Wel is de aanname dat er geen draagvlak meer bestond voor het 'oude' natuurbeleid waarschijnlijk een motief voor de kabinetspartijen en gaan tegenstanders van de nieuwe koers van Rutte I uit van hun eigen draagvlak voor het 'oude' beleid. Het belang van natuur voor mensen en de samenleving is, in tegenstelling tot draagvlak uit de maatschappij, een veel voorkomend argument als motivering voor beleidskeuzes.

De vernieuwing in de landelijke politiek in de periode van het kabinet Rutte I zit vooral in de discourses 'Haalbaar en betaalbaar' en 'De samenleving verantwoordelijk'. Beschikbare middelen zouden leidend moeten zijn voor de ambities in het natuurbeleid en de samenleving zou hiervoor zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Met deze discourses zet men in de landelijke politiek een koers in waarin de rol van het publieke domein in het natuurbeleid bescheidener zou moeten zijn. Natuur wordt meer als mede een private aangelegenheid gezien. Het discours 'Ondernemers de ruimte' zet verder in op deregulering en vermindering van natuur-claims op vooral agrarische grond.

## **Sluiten de politieke discourses aan op de maatschappelijke discourses?**

De politieke discourses sluiten voor een deel goed aan bij de maatschappelijke discourses. Zowel in de maatschappij als in de politiek representeren de discourses verschillende opvattingen over natuurbeleid, die leiden tot allerlei reacties op de hervormingen in het natuurbeleid door het kabinet Rutte I. Er is zowel in de maatschappij als in de politiek draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid en aan de andere kant zijn er maatschappelijke en politieke discourses die juist wensen voor vernieuwing van het natuurbeleid verwoorden. In deze analyse vinden we verder accentverschillen, verschillende oplossingsrichtingen of verschillende motieven tussen de maatschappelijke en politieke discourses. Enkele maatschappelijke discourses komen in de politiek niet terug.

Het maatschappelijke discours 'Breed draagvlak voor natuurbeleid', met draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid, sluit aan bij het politieke discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur', alleen is draagvlak vanuit de samenleving daarvoor in de politiek niet vaak een expliciet argument.

In de politieke arena komt het (maatschappelijke) discours 'Biodiversiteit boven draagvlak' niet zo terug. Intrinsieke waarde van natuur is vrijwel niet meer het enige argument van politieke partijen voor een bepaalde invulling van het natuurbeleid. Baten van natuur voor mensen is altijd mede-argument, vaak zelfs een voorname argument. Dit is terug te zien in het discours 'Natuurbeleid voor mensen en natuur' waarin een brede coalitie van (oppositie)partijen zich schaart achter het 'oude' natuurbeleid, dat zij zien als een publieke taak, gericht op de baten voor de mens naast intrinsieke waarde van natuur. Over de hele linie van het landelijke politieke debat richten de partijen zich in hun motivering voor natuurbeleid op de samenleving, zowel kabinet als oppositie. Ook het maatschappelijke discours 'Bestuurlijke onwil' komt beperkt terug in de politiek. Wel komt de wens om natuurbeleid meer van de maatschappij te maken en de publieke taak en financiering in het natuurbeleid terug te dringen aan dit discours tegemoet.

(Delen van) de maatschappelijke discourses 'Kloof tussen beleid en beleving', en 'Nederland op slot' vinden we in de politiek terug. In de landelijke politiek sluiten de discourses 'Ondernemers de ruimte' en 'De samenleving verantwoordelijk' op de thematiek van deze maatschappelijke discourses aan. Vanuit deze politieke discourses is er de wens om het natuurbeleid meer naar de maatschappij te brengen, om de maatschappij minder te belemmeren en hen meer te betrekken bij oplossingen en financiering. Maar er zitten verschillen tussen maatschappij en politiek in de oplossingsrichtingen en/of de motivering. Zo heeft het politieke discours 'De samenleving verantwoordelijk' vooral een financieel-economisch motief, terwijl het maatschappelijke discours 'Kloof tussen beleid en beleving' meer streeft naar ruimte voor lokale afweging en voor natuurbeelden van burgers. Een verdere vermaatschappijlijking van het natuurbeleid, ongeacht het motief, kan wel tegemoet komen aan nieuwe natuurbeelden en natuurbeleving van burgers, maar dat verhaal vraagt politiek nog meer ontwikkeling.

De drie onderzochte provincies delen landelijke discourses, alleen niet altijd dezelfde. Groningen uit meer draagvlak voor het oude natuurbeleid dan de andere provincies. Gelderland en Zuid-Holland delen 'De samenleving verantwoordelijk' met het Kabinet. Alle drie provincies hechten veel waarde aan een gezamenlijke besluitvorming met hun regionale partners, om het natuurbeleid gezamenlijk vorm te geven (wat iets anders is dan 'De samenleving verantwoordelijk', want daar gaat het meer om een uitvoerende taak bij de samenleving). Op rijksniveau komt dit thema veel minder terug. Op het provinciale niveau volgt men tot op zekere hoogte allemaal de koers van het kabinet Rutte I: de EHS wordt herijkt en er is minder geld ('Haalbaar en betaalbaar'). Men schaart zich achter het onderhandelingsakkoord of, zoals in Groningen, de provincie stemt niet in, maar werkt wel mee aan de uitvoering. Oppositiepartijen op provinciaal niveau gebruiken tegen de koers van het kabinet Rutte I dezelfde argumenten als op het landelijke niveau. Overigens zijn dat niet altijd dezelfde partijen, omdat in de onderzochte provincies een grotere waaier aan partijen de colleges vertegenwoordigt en deze partijen zich bijna altijd achter het collegebeleid scharen. Vooral de zorg voor het (niet) halen van de Europese verplichtingen is in de landelijke debatten veel prominenter aanwezig dan in de provincies. De provincies vormen daarnaast als het ware een brug tussen de landelijke en maatschappelijke discourses, omdat zij zorg dragen voor de lokale uitwerking en uitvoering van het beleid waar het in een aantal van de maatschappelijke discourses juist om gaat, zoals 'Kloof tussen beleid en beleving' en 'Nederland op slot'.

### **Van passief naar actief draagvlak**

De vraag luidde ook of de politieke discourses nu aansluiten op de ontwikkelingen in het draagvlak in de maatschappij. Eén van de conclusies uit het rapport van Buijs et al. (2012) op het gebied van maatschappelijk draagvlak was dat onder burgers niet alleen meer passief draagvlak bestaat. Het draagvlak is in Nederland sterk geïnstitutionaliseerd, maar dat biedt wellicht ook een onvoldoende blik open op allerlei actieve vormen van participatie, zoals burgerinitiatieven en andere betrokkenheid van particulieren en ondernemers in

maatschappelijke arrangementen. We konden voor de landelijke discourses concluderen dat, hoewel 'De samenleving verantwoordelijk' één van de leidende discourses is van de koers van het Kabinet Rutte I, daar in de praktijk nog niet zoveel uiting aan werd gegeven. We kunnen wel voorzichtig concluderen dat de onderzochte provincies een start maken om tegemoet te komen aan actieve betrokkenheid van burgers en niet alleen aan passief draagvlak in de zin van acceptatie van beleid.

De wens om het beleid naar de samenleving en de burger te brengen komt op provinciaal niveau tot uiting in nieuwe beleidslijnen, door manifesten van manifestpartners als uitgangspunt te gebruiken en door nieuwe instrumenten te verkennen. In Zuid-Holland en Gelderland komt het tot uitdrukking in hun (ontwerp) nieuwe beleid, waarin ze naar instrumenten zoeken om beleid meer met burgers vorm te geven, private partijen te betrekken bij de realisatie of het beheer van natuur en in het ruimtelijk instrumentarium meer mogelijk te maken voor ondernemers, wanneer ze dan ook bijdragen aan natuurontwikkeling. De ontwikkelingen in het draagvlak in de maatschappij wijzen vooral op de wens voor meer ruimte voor alternatieve natuurbeelden, emotionele/ wildernis ervaringen en vormen van betrokkenheid die daarop gestoeld zijn, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in burgerinitiatief. In het provinciale beleid komt men daar (beperkt) al aan tegemoet. In Zuid-Holland komen beleving en recreatie een grote plek toe in hun natuurbeleid, vanwege het belang daarvan in een stedelijke omgeving. In Gelderland nodigt de provincie burgers uit om met hun eigen ideeën te komen ten aanzien van natuurinitiatieven. Meer in het oog springend zijn echter de instrumenten die provincies verkennen om private partijen etc. meer eigenaarschap te geven, opdat ze dan ook mee zullen financieren, op basis van economische overwegingen ingegeven door de bezuinigingen.

### **Implicaties voor beleid**

Hoewel het kabinet Rutte I tegemoet kwam aan enkele maatschappelijke discourses die kritisch stonden ten opzicht van het oude natuurbeleid, is er ook een groot maatschappelijk discours met een breed draagvlak voor het 'oude' natuurbeleid. En die steun is ook zichtbaar gebleven in de politiek.

Inmiddels is het kabinet Rutte I opgevolgd door het kabinet Rutte II. De bezuinigingen op het natuurbeleid zijn voor een deel teruggedraaid en de robuuste verbindingzones zijn weer op de agenda gezet. De decentralisatie naar de provincies gaat door. Ondanks het gedeeltelijk teruggedraaien van de hervormingen, wordt er nog steeds veel bezuinigd en lijkt het erop dat met name de discourses 'Haalbaar en betaalbaar' en 'De samenleving verantwoordelijk' wel verder een rol zullen blijven spelen in het natuurbeleid. Deze ideeën zijn door het kabinet Rutte I stevig neergezet. Hoewel de balans nu waarschijnlijk niet verder door zal slaan naar een visie op natuur als private aangelegenheid zijn provincies nog steeds genoodzaakt om in de maatschappij naar alternatieve financiering te zoeken. Dit is in verschillende provincies al zichtbaar in hun beleidsvoornemens. Het is de uitdaging voor het beleid om, zowel op landelijk als op provinciaal niveau, de tendens door te zetten richting een meer op de samenleving georiënteerd natuurbeleid, terwijl natuur toch als een publieke verantwoordelijkheid wordt gezien. Daarnaast is de uitdaging om een meer op de samenleving gericht beleid niet alleen vanuit financiën te motiveren, maar om in de communicatie verder in te zetten op natuurbeleving, natuurverhalen en alternatieve natuurbeelden van burgers.





# Referenties

Buijs, A.F., T. Langers, T. Mattijssen en I. Salverda, 2012. Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Alterra, Wageningen UR en Leerstoelgroep Bos en Natuurbeheer, Wageningen University, Alterra rapport 2362, Oktober 2012.

Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen en J. Vader, 2007. Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt-rapport 47. Wageningen.

Koppen, C. van, 2002. Echte natuur: een sociaal theoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving. Wageningen: Wageningen UR.

LTO Noord, Natuur- en Milieufederatie Groningen, Het Groninger Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Boeren Natuur, 2011. Groenmanifest Groningen. Landbouw en natuur samen sterker.

Manifestpartners Groningen, 2011. Landbouw en natuur samen sterker. Persbericht Groningen, 14 juli 2011. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2011. Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten. Den Haag, februari 2011.

Provincie Gelderland, 2012. Beleidsuitwerking natuur en landschap Voorstel aan provinciale staten, 9 mei 2012.

Provincie Gelderland, 2012a. Verslag van een debat over de beleidsuitwerking natuur en landschap in de Commissie Landelijk Gebied, Cultuur en Jeugdzorg van 20 juni 2012.

Provincie Gelderland (2012b) Debat over de beleidsuitwerking natuur en landschap in PS op 26/27 juni 2012.

Provincie Gelderland (2012c) Statenvoorstel Beleidsuitwerking natuur en landschap, 27 juni 2012 (PS2012-401).

Provincie Groningen (2012) Brief van GS aan Provinciale Staten over het onderhandelingsakkoord natuur op 24 februari 2012.

Provincie Groningen (2012a) Debat over Onderhandelingsakkoord natuur in Provinciale Staten op 21 maart 2012.

Provincie Zuid-Holland ( 2012) Ontwerp Beleidsvisie Groen Vijf minuten versie voor Provinciale Staten.

Provincie Zuid Holland (2012a) Ontwerp Beleidsvisie Groen, groenagenda, 24 april 2012.

Provincie Zuid-Holland (2012) Debat over de Ontwerp Beleidsvisie Groen in de commissie Water en Groen van 16 mei 2012.

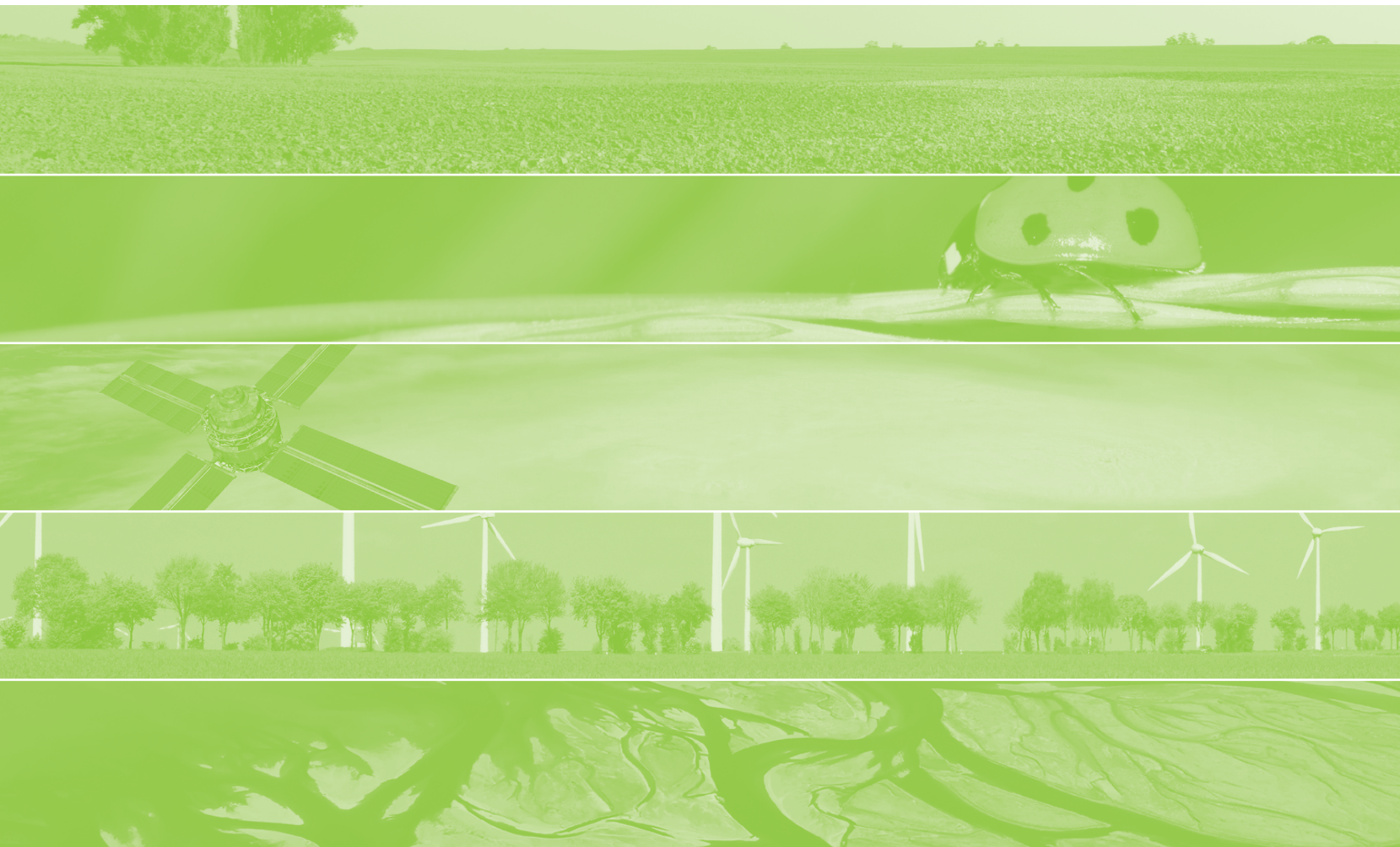
TK [Tweede Kamer der Staten Generaal], 2011. Verslag van een Tweede Kamerdebat over de Oostvaarderswold, de Oostvaardersplassen, de robuuste verbindingen tussen natuurgebieden, de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de ehs' van 22 februari 2011.

TK [Tweede Kamer der Staten Generaal], 2011a. Verslag van een A.O. van de vaste commissie EL&I met staatssecretaris Bleker op 7 september 2011 over EHS, Natuur en Biodiversiteit.  
<http://ikregeer.nl/pdf/kst-30825-108.pdf>

TK [Tweede Kamer der Staten Generaal], 2011b. Verslag van een A.O. van de vaste commissie EL&I met staatssecretaris Bleker op 24 november 2011. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30825/kst-30825-147?resultIndex=82&sorttype=1&sortorder=4>

TK [Tweede Kamer der Staten Generaal], 2011c. Verslag van een Tweede Kamer debat over decentralisatie natuurbeleid van 8 december 2011.

TK [Tweede Kamer der Staten Generaal], 2012. Verslag van een Tweede Kamer debat over het natuurakkoord van 16 februari 2012.



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: [www.wageningenUR.nl/alterra](http://www.wageningenUR.nl/alterra)