



BURGERS EN LANDSCHAP DEEL 2

TRENDS EN THEORIEËN OVER BETROKKENHEID VAN BURGERS



ROSALIE VAN DAM, ROEL DURING EN IRINI SALVERDA

BURGERS EN LANDSCHAP DEEL 2

Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers

Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap

Colofon

Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers
Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap
Deel 2 in de reeks Burgers en Landschap

Rosalie van Dam, Roel During en Iринi Salverda
Alterra, Wageningen UR

December 2008

ISBN: 978-90-327-0367-7

Opmaak: Luc Dinnissen (Studio DS)

Deze quick scan is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in de vorm van een kortlopende helpdeskvraag Vitaal Landelijk Gebied.



Een mooi landschap is een landschap dat gezien, gebruikt en gewaardeerd wordt door bewoners en recreanten. De kwaliteit van het landschap en de beleefbaarheid daarvan staan echter onder druk door allerlei ruimtelijke ontwikkelingen en onvoldoende beheer. Mensen maken zich zorgen over verrommeling en het verminderen van de kwaliteit van het landschap. Het kabinet heeft met de Agenda Landschap een nieuw landschapbeleid geïntroduceerd, dat tegemoet komt aan die zorgen, en vooral ook inspeelt op nieuwe kansen. Naast het belang van heldere ruimtelijke spelregels en duurzame financiering van de inrichting en het beheer van het landschap staat in de Agenda Landschap betrokkenheid van burgers en bedrijven voorop, omdat deze betrokkenheid een basisvoorwaarde is voor een mooi landschap. Dat leidt tot veel vragen. Wat doen burgers al voor het landschap, waarom zijn zij belangrijk voor het landschapsbeleid, hoe kun je hen (nog meer) mobiliseren en waar loop je dan tegen aan? In deze 'quick scan' zijn deze vragen systematisch benaderd vanuit maatschappelijke trends en sociologische en bestuurskundige theorieën. De trends van individualisering, globalise-

VOORWOORD

ring en ontkerkelijking leiden tot behoefte aan identiteit en nieuwe vormen van verbondenheid met mensen en plekken. De sociologische en bestuurskundige theorieën geven inzicht in het hoe en waarom van betrokkenheid van burgers en ook hoe overheden hiermee omgaan. Naast deze theoretische studie is er ook een studie uitgevoerd naar voorbeelden van burgerbetrokkenheid. De beide studies zijn gebruikt als achtergrondinformatie voor de Agenda Landschap. Voor iedereen die samen met burgers wil werken aan een mooier landschap zijn de beide rapporten een handreiking.



Kees Lever

Directeur Platteland, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

1 BETROKKENHEID VAN BURGERS BIJ LANDSCHAP ⁷ • 1.1 Aanleiding ⁸ • 1.2 Opgaven landschap en landschapsbeleid ⁸ • 1.3 Doel- en vraagstelling ⁹ • 1.4 Methodiek en onderzoeksafbakening ⁹ • 1.5 Opbouw van de quick scan ¹⁰ • **2 MAATSCHAPPELIJKE TRENDS EN BURGERBETROKKENHEID** ¹³ • 2.1 Introductie ¹⁴ • 2.2 Individualisering, emancipatie en zoeken naar identiteit ¹⁴ • 2.3 Globalisering, onzekerheid en ruimtelijke en sociale binding ¹⁷ • 2.4 Ontkerkelijking en toch zingeving ¹⁹ • 2.5 Van 'government' naar 'governance' ²⁰ • 2.6 Conclusies ²¹ • **3 THEORIE OVER BURGERBETROKKENHEID** ²³ • 3.1 Introductie ²⁴ • 3.2 Theorieën betrokkenheid burgers ²⁴ • 3.3 Motieven voor betrokkenheid van burgers ²⁸ • 3.4 Rollen en posities burgers en overheid ²⁹ • 3.5 Conclusies ³³ • **4 AANDACHT**

INHOUDSOPGAVE

VAN BELEID VOOR BURGERBETROKKENHEID ³⁵ • 4.1 Introductie ³⁶ • 4.2 Burgers worden al langer betrokken ³⁶ • 4.3 Ontwikkelingen maatschappelijke initiatieven bij het ministerie van LNV ⁴¹ • 4.4 Gereedschap voor burgerbetrokkenheid ⁴² • 4.5 Conclusies ⁴³ • **5 'CENTRAAL WAT MOET, DECENTRAAL WAT KAN' RICHTING BURGERS** ⁴⁵ • 5.1 Samenwerken aan kwaliteit en diversiteit van het landschap ⁴⁶ • 5.2 Ontwikkelingsrichtingen voor politiek en beleid ⁴⁷ • 5.3 Mogelijke concrete acties ⁴⁸ • Referenties ⁵¹





1 BETROKKENHEID VAN BURGERS BIJ LANDSCHAP



1.1 Aanleiding

Op dit moment wordt de Agenda Landschap opgesteld door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In de Agenda Landschap wordt het landschapsbeleid voor de komende periode uiteengezet. Volgens de Agenda Landschap is de zorg voor het landschap een gezamenlijke zorg. De samenwerking met en betrokkenheid van burgers is daarbij van groot belang. In deze Agenda wordt onder andere invulling gegeven aan de rolverdeling tussen burgers en overheden. Het actief betrekken van burgers bij landschap en landschapsbeleid vormt daarbij een belangrijk uitgangspunt.

In deze quick scan wordt gezocht naar een verklaring en legitimering van betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid. De redenen en mogelijkheden van een grotere betrokkenheid van burgers zullen worden verkend met een quick scan van trends, theorie en praktijkervaringen.

1.2 Opgaven landschap en landschapsbeleid

Het huidige Nederlandse landschapsbeleid is opgenomen in de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2006) en de Agenda voor een Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004). Voor zover de inhoud van deze Agenda Landschap bekend is, kan gezegd worden dat zwaar ingezet zal gaan worden op 'kwaliteit': kwaliteit houden, kwaliteit maken en ontwikkelen met kwaliteit (Ministerie van LNV, 2007a).

Met betrekking tot landschap zijn een aantal ontwikkelingen waar te nemen. Met het verdwijnen van de traditionele Nederlandse cultuurlandschappen, komt ook de diversiteit van landschappen onder druk te staan: landschappen worden eenvormiger. Daarnaast is er sprake van verrommeling en een sterke invloed van ontwikkelingen van andere sectoren (infrastructuur, bedrijventerreinen ed.).

Naast de gevolgen van deze ontwikkelingen voor landschap, heeft het landschapsbeleid te maken met enerzijds decentralisatie van landschapsbeleid en anderzijds met een toenemende bemoeienis van Europa. En ook het landschapsbeleid is bij de rea-

lisatie steeds meer afhankelijk van integratie met andere beleidsterreinen zoals RO, woningbouw, landbouw, waterbeheer en infrastructuur.

Tevens is er sprake van een toenemende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en andere private actoren. Zie bijvoorbeeld grote maatschappelijke initiatieven als het landschapsmanifest en het Deltaplan voor het Nederlandse landschap.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het gaat in deze quick scan om de verklaring en legitimering van de betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid. De posities en rollen van overheden en burgers zullen daartoe nader bekeken worden en welke factoren van invloed zijn op deze posities en rollen. Verder wordt ook gekeken naar gevolgen voor de principes van de sturingsfilosofie van overheden en meer specifiek het ministerie van LNV en worden praktisch georiënteerde suggesties voor het beleid gedaan.

Vragen die in dit kader van deze korte studie relevant zijn:

- Wat is de maatschappelijke en bestuurlijke aanleiding van betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid?
- Wat zijn relevante sociologische en bestuurskundige theorieën met betrekking tot burgerbetrokkenheid bij landschap en landschapsbeleid?
- Welke maatschappelijke en bestuurlijke factoren beïnvloeden het gedrag en de houding van burgers en overheden met betrekking tot elkaar en met betrekking tot landschap en landschapsbeleid?
- Welke gevolgen hebben veranderde rollen en posities van burgers en overheid voor de sturingsfilosofie 'centraal wat moet, decentraal wat kan' op het gebied van landschap en landschapsbeleid?

1.4 Methodiek en onderzoeksafbakening

Dit onderzoek vindt plaats in het kader van een kortlopende helpdeskvraag en heeft daarom het karakter van een quick scan. De relevante informatie is verkregen via internet, desk-studie en ervaringen van de betrokken onderzoekers.

Voor het ‘gemak’ wordt in dit rapport over ‘burgerbetrokkenheid’ gesproken. Burgerbetrokkenheid kan worden gezien als een verzamelnaam voor alle vormen van betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid, inclusief burgerparticipatie en burgerinitiatief. Met andere woorden: het betreft betrokkenheid van burgers in brede zin.

Aangezien het zwaartepunt van deze studie ligt bij de betrokkenheid van burgers, wordt in algemene termen over landschap(sbeleid) gesproken. In theorie en in de praktijk is er een groot verschil tussen gevolgen voor landschap en gevolgen voor landschapsbeleid. In verdere studies zou dit genuanceerd kunnen worden.

Burgerbetrokkenheid wordt in dit rapport vanuit drie verschillende invalshoeken bekeken: een maatschappelijke invalshoek (trends), een theoretische invalshoek (bestuurskundige en sociologische theorieën) en een meer beleidsmatige invalshoek (ontwikkelingen van burgerbetrokkenheid bij landschapsbeleid). Er wordt in deze quick scan als het ware een ‘palet’ aangeboden met betrekking tot betrokkenheid van burgers.

Wat betreft het theoretisch hoofdstuk is gekozen voor enkele bestuurskundige en sociologische theorieën die ingaan op het gedrag en de houding van burgers en overheden.

1.5 Opbouw van de quick scan

In dit hoofdstuk is uitgelegd wat de aanleiding vormt voor deze studie en welke onderzoeksvragen centraal staan. Hoofdstuk 2 adresseert de maatschappelijke aanleiding van de betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid. Er wordt een aantal maatschappelijke en bestuurlijke trends geschetst die vervolgens gerelateerd worden aan de verschuivingen in de rollen en de posities van overheden en burgers.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op verschillende theorieën over en theoretische vormen van burgerbetrokkenheid bij landschap en landschapsbeleid. Er wordt onder

andere ingegaan op de relatie tussen burgers en overheden, motieven voor burgerbetrokkenheid, en verschillende rollen en posities van burgers en overheden.

De beleidsmatige context van burgerbetrokkenheid wordt in hoofdstuk 4 besproken. Duidelijk wordt dat de veranderende rol en posities van burgers ook in beleid al langer erkend worden.

Na het adresseren van burgerbetrokkenheid vanuit een maatschappelijke, theoretische en beleidsmatige invalshoek wordt, tot slot, in hoofdstuk 5 een aantal sturingsprincipes voor de nieuwe sturingsopgave genoemd. Het motto 'Centraal wat moet, decentraal wat kan' wordt als uitgangspunt genomen en wordt, in plaats van alleen naar decentrale overheden, verder doorgedacht richting burgers.



2 MAATSCHAPPELIJKE TRENDS EN BURGERBETROKKENHEID



2.1 Introductie

In deze quick scan gaat het over de veranderingen in de constellatie van overheid, markt, maatschappelijk middenveld en burgers. Meer specifiek wordt ingegaan op de veranderende posities en rollen van de overheden en burgers bij landschap en landschapsbeleid. Dit hoofdstuk gaat in op de maatschappelijke aanleiding van het betrekken van burgers bij landschap(sbeleid): Waarom en hoe ontwikkelen zich de rollen van overheid en burgers? Welke processen liggen daaraan ten grondslag?

In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal maatschappelijke trends beschreven¹. Deze trends worden niet zozeer gekoppeld aan gevolgen voor landschap, zoals bijvoorbeeld wordt gedaan in 'Investeren in het Nederlandse Landschap' (Ministerie van LNV, 2007b), maar eerder aan veranderingen in de positie en de rol van overheid en burgers. In paragraaf 2.2. gaan we in op de trend die het dichtst bij burgers staat, namelijk individualisering. In de navolgende paragrafen gaan we in op globalisering (§2.3) en secularisering (§ 2.4) alsmede de gevolgen van deze trends voor de betrokkenheid bij landschap(sbeleid). Paragraaf 2.5 relateert de bestuurlijke trend van governance aan de houding, gedrag en positie van de overheid. Tot slot volgen in paragraaf 2.6 enkele conclusies.

2.2 Individualisering, emancipatie en zoeken naar identiteit

In de huidige Westerse samenleving vindt een proces van individualisering plaats (Beck, Giddens, en Lash, 1994; Felling, Scheepers en Peters, 2000; Giddens, 1991). Individualisering staat voor het maatschappelijke proces van toenemende realisering van het individualistische ideaal. Naarmate mensen hun vermogen en vrijheid tot zelfbepaling meer kunnen aanwenden om hun wensen te realiseren is een samenleving verder geïndividualiseerd.

Eigenlijk is individualisering als trend al eeuwen aan de gang. Het heeft echter de

¹ Zie ook voor meer informatie over deze trends ook de studie 'Closed communities. Een verkennend onderzoek naar geslotenheid van gemeenschappen' (Van Dam et al., 2005).

laatste jaren een vlucht genomen. Volgens de Duitse socioloog Ulrich Beck: 'What is historically new, is that something that was earlier expected of a few - to lead a life of their own- is now being demanded of more and more people and, in the limiting case, of all' (Beck et al., 1994). Die culturele 'eis' om het leven zelf vorm te geven is gevoed door de toegenomen mogelijkheden in de huidige maatschappij om dat te doen. Deels hangt die toename samen met de gestegen welvaart, waardoor er voor mensen meer ruimte is om het eigen verlangens en idealen te realiseren. Maar ook toegenomen technologische en medische mogelijkheden dragen daaraan bij. Een heleboel beperkingen van vroeger zijn daarmee wegvallen. Het gaat er hierbij niet alleen om dat mensen het vermogen en de vrijheid hebben tot het maken van eigen keuzes, maar ook dat mensen dit willen doen.

Veel ontwikkelingen worden gekoppeld aan of geschaard onder de noemer individualisering. Volgens Felling et al. (2000: 44) bestaat individualisering theoretisch uit een aantal onderling samenhangende longitudinale processen, te weten:

- de-institutionalisering: een leegloop van traditionele instituties (zoals kerken, vakbonden en politieke partijen);
- culturele individualisering of de-traditionalisering: een afname van de populariteit van traditionele opvattingen (zoals geloofsovertuigingen, waarden en politieke ideologische opvattingen);
- privatisering: een afname van de effecten van het toebehoren tot sociale collectiviteiten (zoals denominaties en klassen) en opvattingen (zoals geloofsovertuigingen, waarden en politieke opvattingen);
- fragmentering: een afname van de samenhang tussen opvattingen;
- heterogenisering: een toename van de verschillen in opvattingen tussen individuen.

Uit de empirische studie die Felling et al. (2000) naar bovenstaande processen hebben gedaan blijken in Nederland met name ontwikkelingen op het gebied van de-institutionalisering en de-traditionalisering plaats te vinden. Genoemde longitudinale trends leiden tot een zekere emancipatie van de burger en een culturele autonomie. Zelf iets kunnen organiseren en organiseren, wordt een waarde op zich, waarbij het onderwerp van organisatie kan variëren.

Individualisering heeft daarnaast alles te maken met identiteitsvorming. De socioloog Manuel Castells bijvoorbeeld ziet de vorming van identiteiten als een dynamische motor bij de totstandkoming van een maatschappij: Identiteit is 'het proces van betekenisvorming op grond van een cultureel kenmerk, of een aantal samenhangende culturele kenmerken, dat dominant is ten opzichte van andere betekenisbronnen' (Castells, 2004: 6). Maar ook andere invloedrijke sociologen zoals Ervin Goffman (1963; 1974), Richard Senneth (1971) en Norbert Elias (1965 [1994]) verklaren menselijk handelen vanuit de behoefte van mensen aan een gerespecteerde identiteit.

Individen ontleen hun identiteit in het proces van individualisering minder sterk aan traditionele categorieën en opvattingen. Zij moeten daarentegen zelf hun biografie schrijven en identiteit vormen. In plaats van een standaardbiografie op basis van sociaal-economische categorieën is er sprake van een gekozen biografie of een do-it-yourself biografie (Beck et al., 1994). Deze biografie is geen permanente biografie: Ze kan nooit als een vaststaand gegeven worden beschouwd maar moet voortdurend worden herschreven. Frissen en De Mul stellen dat de persoonlijke identiteit niet langer wordt beschouwd als een gegeven, maar als een nooit eindigende opgave. De huidige samenleving 'heeft veel weg van een supermarkt van life styles, waarin het individu geacht wordt zijn identiteit 'bij elkaar te shoppen' (Frissen en De Mul, 2000). Bauman (2000) stelt dat mensen geen stabiele identiteiten meer hebben, maar voortdurend identiteiten vormen. Deze zijn meervoudig en partieel. Bauman spreekt over identiteiten die over elkaar heen geschilderd worden. De ene laag maakt plaats voor de andere laag, in deze 'palimpsest identity'. Hij stelt aan de orde dat velen in 'ons type maatschappij' leven met een permanente onopgelost identiteitsprobleem. Zij ervaren een chronische afwezigheid van bronnen op basis waarvan ze een werkelijk solide en permanente identiteit kunnen bouwen.

Individualisering en de aanverwante emancipatie van burgers leiden er toe dat mensen nu zelf of in kleine verbanden hun belangen behartigen in plaats van deze af te laten hangen van oude gemeenschappen en instituties die grotendeels weggevallen zijn. Individualisering werkt in deze zin als stimulans voor particulier initiatief.

2.3 Globalisering, onzekerheid en ruimtelijke en sociale binding

Het begrip globalisering heeft vele betekenissen en definities. In algemene zin heeft globalisering betrekking op een proces van toenemende economische, culturele en politieke integratie op wereldniveau. Grenzen van tijd en ruimte vervagen. Wereldwijd zijn verschijnselen in toenemende mate onderling verbonden en waaiëren netwerken van verbinding over de aardbol uit (Beck et al., 1994; Castells, 1996).

Globalisering wordt mogelijk gemaakt door ontwikkelingen op het gebied van vervoer en telecommunicatie. Mensen ontwikkelen een bepaald soort technologie, om reeds bestaande wensen te kunnen verwezenlijken. Maar als de technologie er eenmaal is, blijkt het weer door veel mensen op verschillende manieren te worden gebruikt. Technologie op zich is dus niet bepalend voor de sociale veranderingen in een samenleving, maar zij is de belichaming van het vermogen van een samenleving om zichzelf te transformeren. Door technologische ontwikkelingen in telecommunicatie zijn afstand en tijd relatief geworden en normen en gewoonten zijn niet langer absoluut. Ontwikkelingen die elders zijn gestart, kunnen makkelijker 'overwaaien' naar andere delen van de wereld. Een beroemd voorbeeld is de zogenaamde McDonaldisering.

Naast processen van globalisering zijn processen van regionalisering en lokalisering gaande. Het tegelijkertijd voordoen van processen van globalisering en lokalisering wordt ook wel 'glocalisering' genoemd. Zo blijkt dat regio's een rol spelen bij collectieve identiteitsvorming. De regio kan bijdragen aan een collectieve identiteit waarin een bepaalde mate van trots en identificatie met de eigen regio wordt uitgedrukt (Reverda, 2004: 6-7). De regio biedt de mogelijkheid vorm en inhoud te geven aan de burgermaatschappij en het daaraan inherente sociale kapitaal.

Globalisering heeft gevolgen voor de wijze waarop maatschappelijke verbindingen worden aangegaan. Ruimtelijke en temporele beperkingen worden minder relevant, waardoor mensen in toenemende mate deel uit kunnen maken van mondiale sociale verbanden zoals wereldwijd verspreide gemeenschappen en netwerken. Deze herschikking van maatschappelijke verbindingen heeft onder andere tot gevolg dat traditionele verbanden ter discussie

en onder druk komen te staan. Bestaande - geografisch en biografisch bepaalde - gemeenschappen en identiteiten kunnen fragmenteren en uiteenvallen. Processen van globalisering hebben tot gevolg dat mensen over steeds meer en steeds diversere informatie en kennis beschikken. Ook komen we gemakkelijker in contact met (onbekende) anderen. Vanzelfsprekendheden die kenmerkend waren voor de traditionele samenleving worden hierdoor in toenemende mate ter discussie gesteld.

Het uiteenvallen van een meer traditionele samenleving en de herschikking van maatschappelijke verbindingen brengen naast nieuwe mogelijkheden ook onzekerheden voor burgers met zich mee. De onzekerheid die fundamenteel is voor de laatmoderne tijd (Giddens noemt dit 'manufactured uncertainty'), dwingt mensen tot een voortdurende reflexiviteit, die zich in het dagelijkse leven uit in het telkens opnieuw maken van keuzes en stellen van prioriteiten en in een (her)bezinning op moraliteit. Dit kan worden aangeduid als sociale reflexiviteit (Frissen en De Mul, 2000). Ook in de opvatting van Zygmunt Bauman is de moderne maatschappij gegrondvest op het realiseren van meer zekerheid (Sicherheit) voor haar inwoners. Vandaag de dag ziet Bauman dat zekerheid meer en meer 'geofferd' wordt op het altaar van de immer expanderende individuele vrijheid' (Bauman, 2000). Burgers zijn enerzijds zelf verantwoordelijk voor de teloorgang van de burgerlijke zekerheden. Anderzijds is, mede onder invloed van de uitvergrotende werking van de media, sprake van ontwikkelingen waar mensen als individu nauwelijks invloed op uit kunnen oefenen, ontwikkelingen die hen als het ware overkomen.

Deze onzekerheden leiden tot veelal tot 'belonging', een gevoel ergens bij te willen horen. Het gevoel ergens bij te willen horen kan betrekking hebben op mensen (sociale binding) en op plekken (ruimtelijke binding).

Volgens Delanty (2003) worden gemeenschappen geconstrueerd in een zoektocht van individuen naar 'belonging'. Hij benadrukt dat een gemeenschap niet alleen moet worden beschouwd als een sociale groep en niet alleen bestudeerd moet worden vanuit het idee van grenzen, maar eerst en vooral bestudeerd moet worden als een 'open-ended system of communication about belonging ... community is more about belonging than about boundaries' (Delanty, 2003: 187-191).

De relatie tussen mensen en plekken wordt geduid door concepten als 'place attachment', 'place commitment' of 'sense of place'. Jan Kolen (2008) spreekt in dit

verband over het lokale landschap als sociaal geheugen van de gemeenschap, dat kan worden aangeduid met het antropologische concept 'Lieux de Memoires'. In algemene zin kan gezegd worden dat een plek niet alleen voorziet in de mogelijkheid om aan de behoeften, wensen en doelstellingen van mensen te voldoen, een plek kan ook gezien worden als een deel van iemands identiteit, waarbij sterke emotionele banden worden gecreëerd tussen een persoon en een plek (Williams, Patterson, en Roggenbuck, 1992).

Er is angst om het unieke lokale landschap en lokale sociale samenhang (diversiteit) te verliezen als gevolg van het uniformiserende effect van globalisering. Er is ook angst voor de onpersoonlijke processen die ingrijpen op de dagelijkse leefomgeving en waardoor mensen hun grip verliezen op hun eigen leven. Dit zijn voor mensen aanleidingen om zich in te zetten voor het behoud van (lokale) landschappen waarmee zij zich verbonden voelen.

2.4 Ontkerkelijking en toch zingeving

Er is sprake van een proces van verwereldlijking, waarin religie als levenshouding voor personen in een maatschappij aan belang verliest. Dit proces wordt ook wel secularisering genoemd. De ontkerkelijking gaat in op de reductie van religie in het private terrein en de afname van de maatschappelijke invloed van religie. Dat betekent echter niet dat mensen niet meer geloven. Volgens een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (Becker, de Hart en Arnts, 2006) gelooft bijna twee op de drie Nederlanders, alleen is dit buiten de kerk. Volgens de auteurs is er dus sprake van 'meer geloof, minder kerk'. Religie is geïndividualiseerd en gedemocratiseerd. Er is minder externe dwang en meer spiritueel zoekgedrag gekomen dat vaak uit zeer uiteenlopende bronnen put en zich moeilijk laat vangen in traditionele categorieën. Individuele geloofsbeleving is niet nieuw, het is echter wel nieuw dat Nederlanders zo massaal vanuit een levensbeschouwelijke patchworkidentiteit in het leven staan.

Een verklaring daarvoor wordt geboden in de 'Erlebnisgesellschaft' (Schulze, 1992). Volgens Schulze (Schulze, 1992) heeft de ervaringsdimensie van religie aan belang gewonnen. De relativering van tradities en de individualisering gaan gepaard met

een hang naar nieuwe vormen van saamhorigheid en een zoektocht naar nieuwe rituelen. Religie kan opwellen uit vele bronnen en bijeengezocht kan worden uit vele tradities. Het is in toenemende mate ook iets persoonlijks en hoeft niet per se een institutionele inbedding. Religie wordt in toenemende mate gekoppeld aan zingeving. Deze zingeving kan op verschillende bij elkaar ge-shopt worden. De behoefte aan zingeving blijft, zij het op een andere manier: individuen bepalen nu zelf wat ze belangrijk vinden en waar ze zich voor willen inzetten.

In hun behoefte aan zingeving, zetten mensen zich ook in voor hun leefomgeving. Landschap wordt door sommigen gezien als een ethisch doel die zij gemakkelijk koppelen aan zingeving. Tevens relateren sommige mensen leefomgeving en natuur aan geloof en spiritualiteit.

2.5 Van 'government' naar 'governance'

20

Fundamentele veranderingen in de positie en rollen van de overheid kunnen worden gezien als een transitie, die ook wel wordt geduid als de ontwikkeling van 'government' naar 'governance' (Kooiman en Van Vliet, 1993; Rhodes, 1996). Typerend voor deze ontwikkeling is dat minder zwaar ingezet wordt op de nationale overheid als belangrijkste institutionele vorm en centrum van de samenleving. Ruwweg vindt deze ontwikkeling plaats op twee dimensies. Zo vinden verticale verschuivingen van macht, besluitvorming en verplichtingen plaats in de richting van enerzijds regionale en lokale overheden en anderzijds transnationale overheden zoals de Europese Unie. De horizontale dimensie betreft een verschuiving van publieke naar private actoren (variërend van private ondernemingen tot individuele burgers). Governance refereert aan de ontwikkeling in sturingsstijlen waarin de grens tussen en binnen publiek en private sectoren diffuus zijn geworden. Governance is sturing in een pluriform stelsel waarin verschillende institutionele arrangementen en sturingsvormen worden gecombineerd (Kooiman, 1993; Pierre en Peters, 2000; Stoker, 1998). 'In governance wordt er niet alleen gestuurd vanuit de centrale overheid, maar vanuit meerdere centra' (Eshuis, 2006: 25).

De transitie van 'government' naar 'governance' manifesteert zich dus onder andere in een zoektocht naar manieren om burgers beter te betrekken in besluitvormingsprocessen en een zoektocht naar wat publieke en wat private taken en verantwoordelijkheden zijn, ook met betrekking tot landschap.

Onder invloed van processen van maatschappelijke en technologische ontwikkeling, zoals culturele en sociale emancipatie van burgers, de informatietechnologische revolutie en de globalisering van economische verhoudingen, zijn rollen en functies van de overheid in een ander daglicht komen te staan. Er is in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor het feit dat de aansturing van sectoren van de maatschappij niet plaatsvindt door de overheid alleen, maar veel meer het resultaat is van een wisselwerking van vele actoren. De aandacht is verschoven van 'government' naar 'governance'. Daarbij zijn ook burgers belangrijke actoren geworden in ontwikkelingen in landschap(sbeleid).

2.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar maatschappelijke trends en de invloed van deze trends op mensen en hun gedrag. In het kort is geschetst hoe de combinatie van individualisering, globalisering en ontkerkelijking heeft geleid tot een emancipatie van de burger, maar ook tot meer onzekerheden, een grotere behoefte aan identiteit en nieuwe vormen van gebondenheid met mensen en plekken.

Door het vermogen, de vrijheid en de wil om eigen keuzes te maken, bepalen mensen steeds meer hun eigen identiteit en daarmee ook hun leven. In het vormgeven van hun eigen leven streven mensen ook steeds duidelijker hun belangen na en dit is een belangrijke factor in betrokkenheid van burgers bij landschap en landschapsbeleid. Landschap kan van belang zijn voor burgers om verschillende redenen. Deze redenen kunnen betrekking hebben op het nut van landschap (landschap als productieruimte), maar ook op zaken als tevredenheid, geborgenheid en geluk bij bewoners en gebruikers van landschap (Ministerie van LNV, 2007b).

Het nastreven van belangen is een belangrijke factor in de verhoudingen tussen burgers en tussen burger en overheden en uit zich bijvoorbeeld tot inzet van burgers voor hun nabije leefomgeving. Maar burgers worden niet uitsluitend gedreven door hun persoonlijke belangen. Vanwege het wegvallen van de vaste ankerpunten in

de samenleving, zoals kerken en het institutionele maatschappelijk middenveld en versterkt door de behoefte aan identiteit wordt zingeving belangrijker. Dit komt tot uitdrukking in het nastreven van idealen waardoor niet enkel de persoonlijke situatie verbetert, maar ook een bijdrage wordt geleverd aan een duurzame maatschappij. En daarmee vertegenwoordigt de burger in de 21e eeuw een scheppende kracht voor nieuwe kwaliteiten en diversiteiten in het landschap.



3 THEORIE OVER BURGERBETROKEN- HEID



3.1 Introductie

Dit hoofdstuk adresseert theorie over burgerbetrokkenheid alsook theoretische vormen van burgerbetrokkenheid. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op verschillende sociologische en bestuurskundige theorieën. Gekozen is voor twee theorieën waarin de burger centraal staat en voor twee theorieën waarin de overheid centraal staat, maar wel een overheid die te maken heeft met initiatiefrijke burgers. Vervolgens komen in paragraaf 3.3 de motieven van overheden om burgers te betrekken aan de orde. Ook wordt in paragraaf 3.4 een variëteit van rollen en posities van burger en overheid geschetst. Tot slot volgt in paragraaf 3.5 een conclusie.

3.2 Theorieën betrokkenheid burgers

Subpolitics - Ulrich Beck

Recent is er door vele auteurs aandacht gekomen voor wat men 'de verplaatsing van de politiek' noemt, de verplaatsing van besluitvorming naar (politieke) arena's die niet behoren tot de officiële organen van de representatieve democratie. De Duitse socioloog Beck spreekt in dit kader over 'subpolitics' (Beck et al., 1994). Bij subpolitiek ligt de besluitvorming over maatschappelijke ontwikkelingen niet hoofdzakelijk meer in handen van het verkozen parlement, de regering en verzuilde belangengroepen, maar van bedrijven, wetenschappers, media, nieuwe sociale bewegingen en individuele burgers. Subpolitiek is de verzamelnaam voor die maatschappelijke acties die plaatsvinden buiten de representatieve instituties van het nationale politieke systeem en die door hun maatschappelijke invloed politiek van belang zijn. Waar sommigen spreken over een bedreiging van de democratie (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004), ziet Beck in subpolitiek mogelijkheden voor directe politiek. Er ontstaat volgens hem bij vele burgers een subpolitiek bewustzijn, waardoor nieuwe nissen van identiteit en creativiteit zichtbaar worden, die ingezet kunnen worden als nieuwe vormen van openbaarheid. Er is bij burgers een behoefte aan inspraak ontstaan op tal van terreinen in de persoonlijke leefwereld.

Voortbordurend op Beck, benadrukken Holzer and Sørensen (2003) de relevantie van bronnen die maatschappelijke initiatieven nemen en op deze wijze invloed uitoefenen op de maatschappij, terwijl zij gelijktijdig grotendeels onafhankelijk en an-

ders zijn dan het politieke systeem. Volgens hen is het juist het niet-politieke karakter dat het belang van subpolitieke activiteiten aangeeft. Er zijn verschillende soorten maatschappelijke initiatieven te onderscheiden. De maatschappelijke initiatieven kunnen volgens hen opzettelijk en actieve subpolitieke strategieën zijn, die bedoeld zijn om invloed uit te oefenen op formele politiek. Maar het kunnen ook activiteiten zijn die er niet op gericht zijn de formele politiek te beïnvloeden (onbedoeld/passief), maar dat onbedoeld wel doen door de invloed die ze op de maatschappij en maatschappelijke verhoudingen hebben. Door deze maatschappelijke invloed 'moet' de politiek/overheid hier weer iets mee. Sommige auteurs geven in dit kader aan dat overheid alleen nog maar reageert in plaats van initieert.

Als we het verschijnsel van subpolitiek relateren aan burgerbetrokkenheid bij landschap, dan zie je dat burgers initiatieven nemen, ook (of misschien wel juist) op het gebied van landschap. En politiek en overheid hebben de keuze met deze initiatieven iets te doen, onder andere omdat deze maatschappelijke initiatieven op zichzelf of als verschijnsel van maatschappelijk initiatief - bedoeld of onbedoeld - invloed hebben op het beleid aangaande landschap.

Life politics - Anthony Giddens

Ook Giddens (1991) signaleert bij burgers een afname van afhankelijkheid van overheden en een toenemende behoefte aan controle over het eigen leven en aan zelfverwerkelijking. Hij noemt het 'life politics', een koppeling van politieke en maatschappelijke doelen aan het 'project van hun eigen leven' en de daarbij behorende levensstijlen. Persoonlijke keuzes zijn hier verweven met ethische doelen en wereldwijde thema's. Politiek-maatschappelijke betrokkenheid krijgt niet enkel meer gestalte in het lidmaatschap van grote politieke emancipatiebewegingen, maar in betrokkenheid bij morele issues en sociale verbanden die sterk gericht zijn op zelfverwerkelijking en op de single issues die een grote relevantie hebben in het leven van alledag. Hierbij is niet meer zozeer het bevechten van gelijkheid tussen burgers de inzet, maar veel meer de wens om aan diversiteit en pluriformiteit uitdrukking te geven.

Levenspolitiek houdt verband met de toenemende mogelijkheden van burgers om doordachte keuzes te maken over hun leven en over langetermijngevolgen van handelingen. Levenspolitiek is geen substituut maar wel aanvullend bij de klassieke emancipatorische overheidspolitiek. Gaat deze laatste vooral uit van het verschaffen

van universele (sociale) rechten en de realisatie van sociale gelijkheid, dan pleit levenspolitiek voor aandacht voor pluraliteit en het particuliere in het universele.

Als we het verschijnsel van 'life politics' in het kader van burgerbetrokkenheid bij landschap plaatsen, dan zie je dat mensen gerelateerd aan het idee van zelfactualisatie betrokken zijn bij ethische doelen en wereldwijde thema's die betrekking hebben op het leven van alledag zoals leefomgeving en landschap. Landschap is dan een van de thema's die zich hiervoor leent.

Principes van zelforganisatie - Herman van Gunsteren

De Nederlandse bestuurskundige Van Gunsteren (2006) laat in zijn boek 'Vertrouwen in Democratie. Over de principes van zelfsturing' een visie over democratie en zelfsturing zien die diversiteit, confrontatie en indirecte sturing prevaleert boven topdown oplossingen. Vanuit het idee dat een collectief van domme delen verstandige besluiten kan nemen, in het kort het principe van 'de wijsheid van menigten'², verdedigt hij de democratie.

De principes van zelforganisatie die Van Gunsteren (2006) noemt zijn diversiteit, multiple mapping³, selectie, indirecte controle en onafhankelijkheid (niet isolatie). Dus naast het feit dat er diversiteit moet zijn, moeten de verschillende perspectieven en meningen bijeen worden gebracht en met elkaar geconfronteerd worden. Er moet op basis van waarden worden geselecteerd. Daarnaast moet sprake zijn van indirecte sturing en een substantiële mate van onafhankelijkheid. Dit lijken abstracte principes, maar ze leveren wel een radicaal andere benadering op van politiek. Het grootste gevaar voor een democratie is niet de onenigheid, maar verstikkende consensus. Het organiseren van tegenmachten voor elke macht is een manier om de diversiteit van visies te stimuleren.

2 Van Gunsteren baseert zich hier op Surowiecki's *Wisdom of the crowds*: '... under the right circumstances, groups are remarkably intelligent and are often smarter than the smartest people in them' (Surowiecki, 2005).

3 Om tot intelligente zelforganisatie bij te dragen moet diversiteit niet alleen worden gepresenteerd maar ook geaggregeerd. Multiple mapping kan worden gezien als de verwerking van diversiteit (Van Gunsteren, 2006: 88-89).

Van Gunsteren geeft aan veel vertrouwen te hebben in zelforganisatie en maatschappelijke initiatieven. Hij waarschuwt voor ontwikkelingen die de voorwaarden voor een goede zelforganisatie ondergraven. Er is te weinig diversiteit, te weinig confrontatie, te weinig selectie en teveel directe sturing. In relatie tot betrokkenheid van burgers bij landschap zou dus in toenemende mate gezorgd moeten worden dat aan deze principes recht wordt gedaan. Tegengeluiden zijn daarbij niet erg, maar zelfs een noodzakelijk. Iedereen als gelijk behandelen en altijd in de richting van consensus redeneren, werkt verlamdend. In navolging van Van Gunsteren zou er dus meer vertrouwen kunnen worden gesteld in maatschappelijke initiatieven met betrekking tot landschap en zouden deze ook meer ruimte moeten krijgen.

Waarde van het verschil - Paul Frissen

In navolging van Van Gunsteren benadrukt ook Frissen in zijn boek 'De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid' (Frissen, 2007) de waarde van het verschil. Hij schetst een wereld die onontkoombaar gekenmerkt wordt door verschillen en is er fervent voorstander van dat de overheid en politiek deze realiteit in acht gaat nemen. Het gelijkheidsdenken heeft een sterke rol gespeeld in de verzorgingsstaat die zichzelf ten doel stellen de verschillen te beperken of te compenseren. Waar de RMO publicatie 'Verschil maken' (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006) een situatie schetst waarbij gelijkheid ons ver heeft gebracht maar dat het nu hoog tijd is voor een paradigmawisseling, gaat Frissen een stapje verder door te verkondigen dat het gelijkheidsdenken ons reeds lange tijd op een dwaalspoor heeft gebracht, leidend tot onhaalbare beleidsambities en een overdaad aan bureaucratie. De moraal van het verhaal is echter hetzelfde: Eigen verantwoordelijkheid is belangrijker geworden en de overheid dient daartoe een andere attitude aan te nemen, één die waarde hecht aan het verschil.

Waar Van Gunsteren de nadruk legt op de principes van zelforganisatie en tevens ook uitkomt bij diversiteit, legt Frissen nog meer nadruk op diversiteit. Mensen zijn verschillend en hebben verschillende wensen, ook met betrekking tot landschap. Het landschapsbeleid zou hier meer rekening mee kunnen houden. Het ruimte bieden aan burgerparticipatie en burgerinitiatief is een belangrijke stap in die richting.

3.3 Motieven voor betrokkenheid van burgers

In relatie tot betrokkenheid van burgers bij beleid kunnen een aantal globale doelstellingen worden geïdentificeerd (Bekkers en Depla, 1996; Koppenjan en Klijn, 2004). Deze motieven hebben meerdere kanten. Zij worden in eerste instantie positief geformuleerd, maar er wordt tevens ingegaan op de eventuele keerzijde van de doelstelling. Hoe het uitpakt, verschilt per situatie. Generiek gelden in ieder geval de volgende motieven:

- **Efficiëntieverbetering:** andere partijen worden bij de besluitvorming betrokken zodat zij afzien van hun blokkademacht in een later stadium, waardoor het proces als geheel sneller zal verlopen en de (administratieve) kosten, die het gebruik van bezwaar- en beroepsprocedures met zich mee brengen, worden gereduceerd. In de praktijk kan dit zo uitpakken, het kan echter ook tot gevolg hebben dat het proces juist langer gaat duren als de hindermacht (langdurig) niet wordt geslecht.
- **Draagvlakvorming:** door het betrekken van actoren in een open en transparant besluitvormingsproces zal de kans op acceptatie van de uitkomst van het besluitvormingsproces toenemen. Het is echter ook mogelijk dat deze acceptatie en daarmee het draagvlak, er niet komt.
- **Kwaliteitsverbetering:** door het betrekken van andere partijen kan gebruik gemaakt worden van nieuwe en betere kennis van de lokale situatie, vaardigheden en ervaringen. Hiermee kunnen de probleemformulering, plan of besluit verbeterd worden. Het is echter ook denkbaar dat er water bij de wijn moet worden gedaan om alle mensen binnen te houden. Soms wordt een plan er beter van, maar soms ook niet.
- **Burger betrokkenheid bij besluitvorming als intrinsieke waarde:** de overweging dat overheidsbeleid op een zo democratisch mogelijke wijze tot stand moet worden gebracht. De vraag hierbij is wanneer een besluit democratisch is. Het is immers onmogelijk om alle burgers te betrekken.

Als je de eerder geschetste theorie (§ 3.2) relateert aan de beleidsveronderstellingen die aan bovenstaande motieven ten grondslag liggen, dan is er een opvallend verschil in aandacht voor diversiteit en pluraliteit. Het lijkt er sterk op dat vanuit de overheid de redenen voor burgerbetrokkenheid vooral gevonden worden in het voor-

komen van problemen in de uitvoering van beleid. De mogelijke autonome bijdrage aan kwaliteit via diversiteit en innovatie (bij Van Gunsteren is dit selectie uit diversiteit) is in theorie wel aan de orde, maar lijkt in de beleidspraktijk niet op voorhand onderkend.

3.4 Rollen en posities burgers en overheid

Er zijn verschillende indelingen inzake burgerbetrokkenheid mogelijk. Indelingen in initiatiefnemer, de soort activiteit, de soort bijdrage, de hoeveelheid aan bijdrage, de rol van burgers, etc. Zo adresseren Pröpper en Steenbeek (2005; 1999) in hun indeling de rol die de participant heeft:

<i>Traptrede</i>	<i>Rollen van burgers</i>
6	Initiatiefnemer
5	Samenwerkingspartner
4	Medebeslisser
3	Adviseur
2	Consultor (geconsulteerde)
1	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
0	Geen rol

Hoe hoger op de ladder, des te groter de rol en de invloed van de burger op het beleids- of besluitvormingsproces. Andere indelingen betreffen de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), 1e, 2e en 3e generatie burgerparticipatie (InAxis, 2007) en 'Beschermer, Consument en Kiezer' van Overbeek e.a. (2008).

In deel 1 van de reeks 'Burgers en Landschap' (Salverda en Van Dam, 2008) worden verschillende soorten burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief in beeld gebracht. Salverda en Van Dam hanteren een clustering die een onderscheid maakt tussen:

1. de initiatiefnemer
2. de soort activiteit, de bijdrage en de rol van burgers
3. de soort landschapsactiviteit.

Deze combinatie van factoren geeft de mogelijkheid een breed scala aan voorbeelden te plaatsen. Elk initiatief is immers net weer iets anders.

Hieronder wordt meer uitleg gegeven over de clustering.

De hoofdclustering is het onderscheid tussen burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Het verschil tussen deze twee is wie de initiatiefnemer is:

- Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid of een grote landschapsorganisatie zoals Natuurmonumenten, SBB, Landschapsbeheer Nederland;
- Bij maatschappelijk initiatief ligt het initiatief bij burgers, boeren, ondernemers, lokale clubs, kleine maatschappelijke organisaties of kleine zelfstandige professionals (bureaus, kunstenaars etc.). Vandaar dat is gekozen voor de term maatschappelijk initiatief in plaats van burgerinitiatief.

Om inzicht te krijgen op het 'soort proces' en de 'wijze waarop burgers worden betrokken' is een categorisering gemaakt waarbij rekening is gehouden met de soort activiteit, de bijdrage en de rol van burgers. Zie pagina 31 voor een overzicht van de categorieën van burgerparticipatie en pagina 32 voor een overzicht van de categorieën van maatschappelijk initiatief.

BURGERPARTICIPATIE

1 inspraak

Burgers geven hun zienswijze op een plan of voorstel voor beleid van de overheid (mening geven)

2 medezeggenschap

Burgers denken en werken mee met de overheid bij interactieve beleidsvorming en -uitvoering (meedenken)

3 samenwerken met overheid e.a.

Samenwerken met de overheid en/of grote landschapsorganisatie (meebeslissen)

4 doneren, sponsoren en adopteren

Doneren, sponsoren en adopteren via een grote landschapsorganisatie (meefinancieren)

5 vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk bij een grote landschapsorganisatie (meewerken)

6 gebruiker en consument

Gebruiker of consument van het landschap en van producten van het landschap, via een grote landschapsorganisatie (gebruiken/consumeren)

MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF

1 samenwerken met overheid e.a.

Samenwerken met de overheid en/of grote landschapsorganisatie (meebeslissen)

2 zelforganisatie

Zelf gezamenlijke activiteiten organiseren t.a.v. het landschap (zelf organiseren)

3 protesteren, lobbyen en communiceren

Protesteren tegen, lobbyen voor of anderszins communiceren over wensen, visies en belevingen van het landschap (beïnvloeden)

4 doneren, sponsoren en adopteren

Doneren, sponsoren en adopteren via kleine maatschappelijke initiatieven (meefinancieren)

5 vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk via kleine maatschappelijke initiatieven (meewerken)

6 gebruiker en consument

Gebruiker of consument van het landschap en van producten van het landschap, via kleine maatschappelijke initiatieven (gebruiken/consumeren)

Ook wordt er een onderscheid gemaakt in de soort landschapsactiviteit:

- Planvorming en beleid
- Ontwikkeling en inrichting
- Beheer
- Beleving en bewustwording

Het onderscheid tussen burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief komt voort uit een verschil in initiatiefnemer, maar reflecteert daarmee ook op een verschil tussen beleidsformulering en op zichzelf staande uitvoeringspraktijken. Eerder werd duidelijk dat de beleidsveronderstellingen over burgerbetrokkenheid erg gericht zijn op het voorkomen van problemen bij de uitvoering van beleid. Daarnaast leert de ervaring dat maatschappelijke initiatieven in de praktijk soms wel gewaardeerd worden, maar vooral als ze uitvoering geven aan beleidsvoornemens.

3.5 Conclusies

Maatschappelijke betrokkenheid van burgers is een belangrijk kenmerk van de huidige samenleving. Door maatschappelijke initiatieven wordt invloed uitgeoefend op de maatschappij en onbedoeld of bedoeld ook op politiek en overheid. Deze maatschappelijke initiatieven vinden plaats buiten de representatieve instituties van het politieke- of overheidssysteem en ze zijn door hun maatschappelijke invloed ook - bedoeld of onbedoeld - politiek van belang (subpolitiek). De maatschappelijke initiatieven hebben te maken met een koppeling tussen persoonlijke keuzes die verweven zijn met ethische doelen ('life politics'). Hierbij is niet meer zozeer het bevechten van gelijkheid tussen burgers de inzet, maar veel meer de wens om uitdrukking te geven aan diversiteit en pluriformiteit. Van Gunsteren geeft aan dat de huidige sturingsfilosofie ondermijnend werkt bij zelforganisatie: Er is te weinig diversiteit, te weinig confrontatie, te weinig selectie en teveel directe sturing. In relatie tot betrokkenheid van burgers bij landschap zou dus in toenemende mate gezorgd moeten worden dat aan deze principes recht wordt gedaan. Tegengeluiden zijn daarbij niet erg, maar zelfs noodzakelijk en zouden wellicht zelfs georganiseerd moeten worden. Ook het loslaten van consensus is hoogst noodzakelijk. Frissen bevestigt deze visie door te hameren op de waarde van en noodzaak tot verschil. Niet alle burgers zijn

gelijk, iedereen heeft zijn eigen karakteristieken, neem deze in acht in plaats van deze te veronachtzamen. Deze diversiteit zou zijn weerslag moeten vinden in inrichting van het landschap en landschapsbeleid.

Motieven vanuit overheid om burgers te betrekken hebben te maken met efficiëntieverbetering, draagvlakvorming, kwaliteitsverbetering en democratische principes. Daarnaast zijn er vele mogelijke rollen van burger en overheid bij landschap(sbeleid). Wat opvalt is de discrepantie tussen de beleidsveronderstellingen ten aanzien van burgerbetrokkenheid en de operationele kennis over rollen van overheid en burger bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Het beleid lijkt soms nog erg in beslag genomen door gelijkheids- en controledenken alsmede het voorkomen van problemen in de uitvoering, waardoor de kracht van het maatschappelijk initiatief welhaast over het hoofd wordt gezien.



4 AANDACHT VAN BELEID VOOR BURGERBETROKKENHEID



4.1 Introductie

Uit de eerdere hoofdstukken waarin trends en theorie over burgerbetrokkenheid geschetst werden, is reeds duidelijk geworden dat de burgers al enige tijd betrokken zijn en worden bij landschap en landschapsbeleid. In dit hoofdstuk wordt via een beleidslijn geschetst dat er een ontwikkeling gaande is: De burger komt niet uit de lucht vallen, ook niet bij beleid en meer specifiek bij landschapsbeleid. In paragraaf 4.2 wordt generiek ingegaan op landschap(sbeleid) en de relatie met burgers en in paragraaf 4.3 wordt ingezoomd op ontwikkelingen rondom maatschappelijke initiatieven bij het ministerie van LNV. Paragraaf 4.4 schetst een aantal mogelijkheden van vormgeving van burgerbetrokkenheid. Tot slot volgt in paragraaf 4.5 een korte conclusie.

4.2 Burgers worden al langer betrokken

In deze paragraaf worden de beleidsmatige verhoudingen tussen overheid en burger in een recent historisch perspectief geplaatst, waardoor de aandacht voor zelforganisatie en burgerparticipatie als een logische keuze gezien kan worden die voortkomt uit eerdere ervaringen. Uit de aard der zaak en gelet op de beperktheid van de opdracht kan hier geen uitputtend feitenrelaas gepresenteerd worden. Zo wordt stilzwijgend voorbij gegaan aan de beleidsinspanningen rondom de publiek private samenwerking bij de ministeries en bij het pps-centrum. De hier besproken beleidsmatige trends mogen niet los worden gezien van de eerder geschetste maatschappelijke trends.

De relatie tussen burgers en overheden is sterk aan verandering onderhevig. Naarmate de Europese eenwording verder gestalte krijgt en zichtbaar wordt in het dagelijkse handelen van burgers, komt ook de Nederlandse beleidstraditie met haar geboden, verboden maar toch gedogen verder onder druk te staan. We hebben te maken met een situatie van minder regels vanuit Den Haag, meer bemoeienis vanuit Brussel, meer vrijheid en meer ruimte voor particulier initiatief. Via concepten als 'sturen op afstand' en 'decentraal wat kan, centraal wat moet' worden de verhoudingen tussen overheden opnieuw bepaald waarbij de relatie tussen overheid en burger eveneens wijzigt.

De Kabinetten Balkenende III en IV werken aan het omvormen van de zorgsamenleving naar een samenleving van zelfredzaamheid. Aan burgers wordt gevraagd om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun levensloop. Voor een deel vangen mensen dit op met het veilig stellen van hun inkomen, maar er blijken ook veel initiatieven te ontstaan waarbij de zorgtaken van de overheid worden voortgezet in particulier initiatief. Het Kabinet Balkenende en zeker ook het CDA vinden het ontstaan van gemeenschapszin en van communities een goede zaak. Daarbij baseren zij zich op de theorieën van Etzioni, die uitgaan van relatief open communicatiestructuren.

Eén van de eerste bestuurders die geprobeerd heeft om de essentie van de maatschappelijke trends te doorgronden en te vertalen naar nieuwe opgaven voor de overheid is Bram Peper geweest, met zijn essay 'Op zoek naar Samenhang en richting' (1999). In deze bijdrage aan het Catshuisberaad van Paars II wijst hij er als minister van Binnenlandse Zaken op dat trends zoals individualisering, culturele en sociale emancipatie van burgers, informatisering en Europeanisering de overheid onder druk zetten. Volgens Peper was er sprake van een overgangstijdperk waarin de houdbaarheid van het democratisch bestel op de proef zou worden gesteld. Hij pleit in zijn essay voor meer transparantie in de normen en waarden achter de politiek en een scherper onderscheid en scherpere keuzen in hetgeen wel en niet tot het publiek domein behoort om onnodige juridisering te voorkomen. Aan zijn essay ligt, zoals hij schrijft, een vaag gevoel van onbehagen ten grondslag. Het kan worden gezien als de prelude van periode van fundamentele discussies over burgerschap en beleidsvorming.

In het verlengde van deze discussie wordt in 2001 bij het ministerie van BZK het expertisecentrum Xpin opgericht, dat zich tot en met 2005 richtte op innovatieve beleidsvorming. De gedachte erachter is dat overheden onderling te slecht samenwerken waardoor beleid stagneert en er dientengevolge een beeld ontstaat van de overheid als veelkoppig monster, zodat er vernieuwingsimpulsen nodig zijn.

De opkomst van Leefbaar Nederland in 2001/2002 markeert de onvrede van de burger in zijn rol als kiezer. Het dwingt de overheid tot het reflecteren op haar eigen rol. Dit vindt onder meer zijn beslag in een essay van Paul Schnabel 'Bedreven en gedreven; een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving' (2002). Schnabel komt in dit essay met het vier R-en model, waarin de overheid zou moeten

opereren. Het gaat naar zijn mening om richting, ruimte, resultaat en rekenschap. In de kern van zijn betoog laat hij zien dat de overheid wel richting kan uitstippelen, maar het initiatief in de samenleving moet leggen. Hiermee neemt hij afstand van het idee van de maakbare samenleving. In zijn conclusie staat: 'In de meeste gevallen zal de overheid niet meer zelf optreden als de uitvoerder van beleid, maar een grote mate van vrijheid laten aan de partijen in het veld, die zich actief richten op het waarnemen van de belangen van individuele burgers en de gemeenschap als geheel.' Het is één van de vele essays en studies die verschijnen rondom deze thematiek (B. Peper, Schnabel, Tjeenk Willink, en Tromp, 2002), geschreven vanuit universiteiten (VU, EUR) of Raden (RMO, RMNO).

De betrokkenheid van burgers verloopt echter niet altijd soepel. Zo zijn er voorbeelden van overheden die elkaar en door burgers worden beticht van regelneverij, uitmondend in discussies over regeldruk en de-regulering. En ook overheden zien de betrokkenheid van burgers soms als hindermacht, vandaar ook de slogan 'Van hindermacht naar ontwikkelkracht'. Maar de beeldvorming bevat een dubbele wederzijdse ambiguïteit. Aan de ene kant is er het verwijt dat de overheid te ver doordringt in het private domein van de burger, maar als er concrete voorstellen worden gedaan voor het privatiseren van overheidstaken ontstaat verzet. De overheid blijft immers verantwoordelijk als zaken in de samenleving mis gaan. Ook de overheid worstelt met het concept van burgerschap: enerzijds zijn mondige burgers erg lastig en kunnen ze hindermacht uitoefenen, maar tegelijkertijd wordt burgerparticipatie gezien als een probate strategie om obstructie in latere fasen van de planvorming te voorkomen of tot betere plankwaliteit te komen. Deze notie is recent door de commissie Tops verder uitgewerkt in het adagium dat meer betrokkenheid aan de voorkant van een planproces goed samen kan gaan het concentreren van diverse procedures in een finaal besluitvormingsmoment. Het feit dat burgers veel macht hebben in inspraakprocessen vormde de aanleiding voor een wetswijziging in het bestuursrecht waarmee het begrip belanghebbend werd gekoppeld aan het recht op inspraak. En daarmee verdween de Actio Popularis. De ambivalentie werd nog eens versterkt door het 'burgerinitiatief', waarmee burgers agendapunten mogen inbrengen in politieke gremia mits voorzien van voldoende handtekeningen. Actieve burgers worden tegelijkertijd gezien als lastig en noodzakelijk voor het functioneren van de democratie.

Door de ambivalente kwalificaties werd duidelijk dat er behoefte bestond aan verbeteringen en innovaties. Voor een deel werden die gezocht in innovatieprogramma's. Inspelend op het thema van overheid en burger start in december 2003 het programma 'Andere Overheid', met als uitgangspunt te werken aan een krachtige overheid die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Het programma lijkt te zijn overgegaan in het Centrum voor Good Governance dat inmiddels geëindigd is. Een belangrijke richting waarin al langer (bijvoorbeeld via het actieprogramma de elektronische overheid; 1998) gezocht wordt naar verbetering in de relatie overheid burger is het e-government (zie www.e-government.nl). Nagestreefd wordt dat burgers achter internet dezelfde handelingen moeten kunnen verrichten als aan de balie van het gemeentehuis.

Rijkswaterstaat had als ministerie met veel uitvoeringstaken veel te maken met burgers en burgerplatforms die zich verzetten tegen de aanleg van infrastructuur. Het is niet verwonderlijk dat men daar is begonnen met het experimenteren in de planvorming door burgers en ngo's vroegtijdig te betrekken. Men sprak van interactieve planvorming en van het INFRALAB als arena waarin naar vernieuwingen werd gezocht. En zo werden er zelfs in het Megaproject Tweede Maasvlakte burgers betrokken bij de planvorming.

Het veld van de ruimtelijke ordening was bij uitstek een terrein waar burgers veel invloed konden uitoefenen op de planvorming, vanwege het complexe netwerk van wet- en regelgeving dat daarbij aan de orde is. De Commissie Van Kemenade (1997) heeft de RO genoemd als terrein waarin de juridisering hand over hand toeneemt. Deze commissie heeft de eerste aanzet gegeven tot de discussie over het vernieuwen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de Kamerbehandeling van de wet is veel aandacht uitgegaan naar de rol en de positie van de burger in procedures. Senator Meindertsma heeft een tweetal moties ingediend om die positie te verhelderen, om te voorkomen dat burgers pas weet gaan krijgen van projecten als alle publieke en private belangen zijn gestold in contracten. Dit discussie punt raakt het punt van burgerparticipatie, en is nog immer niet helemaal opgelost.

Bij VROM werd in een vroeg stadium geëxperimenteerd met particulier opdrachtgeverschap in de huizenbouw om de diversiteit in het aanbod van woonmilieus te

vergroten, of zo men wil om de monoculturen die onder de marktwerking tot stand kwamen te doorbreken. Een vroeg experiment in Almere (De prijsvraag Ongewoon Wonen uit 1982, uitgeschreven door de Stichting Fantasie in Almere) waarin burgers naar eigen ideeën hun huis konden (laten) ontwerpen veroorzaakte veel discussie over de vraag of de variatie in woningaanbod nu wel of niet zou toenemen. Het leek erop alsof de fantasie van burgers veel kleiner was dan aanvankelijk verondersteld. In een nieuwe prijsvraag, met als titel 'De Eenvoud', is in 2006 aan burgers gevraagd om voor relatief weinig geld een vrijstaande, maar eenvoudige woning te ontwerpen waarin hun eigen wensen en fantasieën doeltreffend tot uiting kwamen. Twaalf winnaars kregen de mogelijkheid om hun ontwerp te realiseren.

In de 'Woonverkenningen 2030' (Ministerie van VROM, 1997) zijn de dilemma's verkend tussen individuele preferenties en collectieve waarden verkend. Door architect Carl Weeber (1998) is een zeer lezenswaardig pleidooi geschreven voor particulier opdrachtgeverschap onder de titel 'Het Wilde Wonen', waarin hij zich in felle bevoordingen afzet tegen de verregaande en bevoogdende invloeden van de overheid. Inmiddels is het particulier opdrachtgeverschap gemeengoed geworden. Hieraan liggen ook financiële motieven ten grondslag (Bouwpraktijkinnovatie, 2006). Diezelfde motieven spelen ook een rol bij het in privaat beheer geven van de openbare ruimte in nieuwbouwwijken en herstructureringsprojecten in de stad. Er zijn inmiddels vele praktijken van privaat beheerde woondomeinen. Burgers zijn geporteerd van meer zeggenschap over hun eigen wijk, projectontwikkelaars kunnen hiermee ook hun huizen aantrekkelijker maken en gemeenten besparen op de kosten van onderhoud van infrastructuur en groenbeheer (Lohof, 2005).

VROM heeft als departement van de stedelijke leefomgeving veel ervaringen opgedaan als het gaat om beleid met burgers. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is gewerkt met het concept van de Dagelijkse Leefomgeving, waarover werd gesteld dat de overheid hier geen gedetailleerde invulling aan mocht geven. De vraagstukken over de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving vormden niettemin aanleiding tot een zeer succesvolle categorie van voorbeeldprojecten die voor veel institutionele vernieuwingen en aanzetten voor ruimtelijke kwaliteit hebben gezorgd. Het Kennis en InnovatieCentrum voor Stedelijke Vernieuwing (KEI) heeft een voortrekkersrol gespeeld in de interactieve en op burgers gerichte uitvoering van recent beleid inzake probleemwijken, terwijl een programma onder de titel Beleid met Burgers er sinds

2002 binnen VROM zelf voor moest zorgen dat burgerparticipatie zo vroeg mogelijk in de beleidsformulering een plaats diende te krijgen. VROM vindt het belangrijk aan te sluiten bij wat mensen beweegt. Het ministerie wil samen met burgers zijn agenda bepalen, beleidsvoorstellen maken, beleid uitvoeren en handhaven. VROM krijgt ook veel ideeën binnen van burgers en bedrijven. Gesteld wordt dat 'beleid dat inhaakt op wat burgers beweegt is realistischer, efficiënter en dus effectiever. Het houdt immers rekening met de opvattingen, wensen, verwachtingen, irritaties en klachten van burgers. Burgers zullen het beleid daardoor beter waarderen en de regels die eruit voortvloeien, eerder naleven'.

4.3 Ontwikkelingen maatschappelijke initiatieven bij het ministerie van LNV

Sinds de 'Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, Ministerie van V&W en Ministerie van OS, 2000) is de burger nadrukkelijker in de aandacht van het LNV-beleid komen te staan. Burgerparticipatie heeft bij het ministerie van LNV vooral in het teken gestaan van landschapsbeheer. Organisaties als Landschapsbeheer Nederland en GreenWish worden via LNV vanuit overheidsmiddelen gesubsidieerd en deze organisatie draait daar projecten mee gericht op onderhoud en herstel van landschapselementen.

De interactie met burgers vindt onder andere plaats op Kasteel Groeneveld, dat mensen zodanig wil raken dat ze zich verantwoordelijk gaan voelen voor landschap en platteland. Sinds 1982 herbergt Kasteel Groeneveld het Nationaal Centrum voor bos, natuur en landschap. Vanaf 2007 is deze naam gewijzigd in 'Buitenplaats tussen stad en land'. Een kritisch platform voor het platteland en landschap met drie taakvelden: publiek, beleid en onderwijs. Een inspirerende omgeving waar beleidsmakers, projectleiders en andere betrokkenen elkaar ontmoeten, ideeën genereren of werken aan concrete oplossingen voor actuele vraagstukken.

Recent is een motie ingediend ter instelling van een plattelandsparlement, waarbij gelobbyd is door het Netwerk Plattelandsontwikkeling, de Vereniging van Kleine Kernen en de KNHM. Het idee hierachter is dat plattelandsbewoners nogal eens worden overruled door stedelijke ontwikkelingen, zonder een gedegen inbreng in wat er

met hun eigen leefomgeving gebeurt. De minister van LNV heeft dit punt expliciet opgepakt in het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

4.4 Gereedschap voor burgerbetrokkenheid

De praktijk laat zien dat er vele mogelijkheden zijn om burgerbetrokkenheid vorm te geven. Zonder aanspraak te maken op volledigheid worden enkele praktijken beschreven. De voorbeelden zijn afkomstig van bovenstaande analyse van ervaringen in de beleidspraktijk. Er zijn onder andere ervaringen opgedaan in het subsidiëren van intermediaire organisaties, het betrekken van burgers in de vertaling van politieke doelen naar concreet beleid, het uitschrijven van prijsvragen, het interactief ontwerpen en het interactief uitvoering geven aan beleid.

Met subsidiëring van intermediaire organisaties zoals Greenwish⁴ en Landschapsbeheer Nederland is de afgelopen jaren positieve ervaring opgedaan, in de zin dat deze in staat blijken om kleinschalige initiatieven en idealen tot wasdom te brengen samen met de initiatiefnemers.

Agendering met burgers heeft bij VROM plaatsgevonden. Dit gebeurde in de vorm van een burgerplatform en in de vorm van directe gesprekken tussen burgers en de minister (bij VROM). Daarnaast zijn er veel voorbeelden van web-based discussies, zoals bij het terugdringen van overbodige regelgeving

Veel ervaring is opgedaan met prijsvragen, alhoewel dit geen gemakkelijke categorie is. Zo 'mislukte' bij het ministerie van EZ een prijsvraag naar een ontwerp voor een bedrijfsterrein die voortkwam uit het tiende Grand Project van de Architectuurnota. Sommige prijsvragen beogen meer creativiteit in de uitvoering uit te lokken en stellen een bijdrage in de uitvoering als prijs in het verschieft. Prijsvragen richten zich in andere gevallen op het professionaliseren van de planvorming, door de uitwerking van idee naar plan centraal te stellen en derhalve ook een bijdrage te leveren aan de

4 GreenWish is een belangrijke speler voor burgerinitiatieven in het landelijk gebied. Deze organisatie is opgericht in 2003 en heeft inmiddels meer dan 200 initiatieven ondersteund.

plankosten. Hierbij kan gedacht worden aan de voorbeeldplannen voor de Dagelijkse Leefomgeving van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Dit betrof substantiële subsidies (ca. 50 kE) die werden toegekend aan goede ideeën die pasten binnen enkele vooraf gedefinieerde thema's. Nog een andere categorie prijsvragen richten zich op het jonge aanstormende talent, dat naam wil maken. De Eo Wijers prijsvraag is hier een goed voorbeeld van.

In Drenthe is uitgebreid ervaring opgedaan met participatief ontwerpen met bewoners van de esdorpen. Deze werkwijze is opgepakt en uitgebouwd in het project 'Dorp Anno 2000' (Elerie, 1999) en momenteel in de beleidsuitwerkingen voor het Drentse Aa beekdallandschap. In dit gebied is met bewoners een kaart gemaakt van perceelsnamen, waardoor de kennis over het gebied en zijn landschapswaarden veel duidelijker en explicieter aan de orde zijn gekomen ter voorbereiding van verdere planvorming. Binnen het NWO onderzoekprogramma Bodemkwaliteit in Behoud en Ontwikkeling (BBO) heeft deze praktijk de status van good practice.

Met participatie in beleidsuitvoering door burgers is veel ervaring opgedaan, maar hierover is niet veel in de openbaarheid gekomen. Als voorbeeld kan gewezen worden op het uitnodigen van burgers in agenderende vergaderingen van het project Mainport Rotterdam, waarbij de achterliggende doelen bestonden uit het kweken van begrip en draagvlak voor het uitbreiden van de Rotterdamse haven.

4.5 Conclusies

De ontwikkelingen in het beleid laten een richting zien waarin de burger steeds serieuzer wordt genomen. Betrokkenheid en inbreng van burgers in de vroegere fasen van beleidsprocessen lijkt voordelen te bieden, maar het experimenteren daarmee is nog zeker niet ten einde. Met de Agenda Landschap lijkt zich nu een goede kans voor te doen om burgers in te schakelen bij het realiseren van beleid (burgerparticipatie) of ruimte te bieden voor het verwezenlijken van hun idealen het realiseren van privaat gestuurde landschapskwaliteit (burgerinitiatief).



5 'CENTRAAL WAT MOET, DECENTRAAL WAT KAN' RICHTING BURGERS



5.1 Samenwerken aan kwaliteit en diversiteit van het landschap

In de Agenda Landschap staat ‘kwaliteit’ hoog in het vaandel. Het gaat daarbij om het behouden en versterken van de kwaliteit van het landschap zelf en van de kwaliteit van de ‘organisatie van het landschap’ c.q. het landschapsbeleid. De zorg voor het landschap wordt in toenemende mate als een gezamenlijke zorg gezien, waarbij de samenwerking met en betrokkenheid van burgers van groot belang is.

Het subsidiariteitsbeginsel dat ingevuld wordt door ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’ slaat normaliter op overheden. Het is echter duidelijk geworden, zie daarvoor ook de eerdere hoofdstukken, dat burgers een steeds belangrijker rol krijgen en innemen in maatschappelijke vraagstukken, zoals ook de organisatie van het landschap. Het ligt daarom voor de hand dit overheidsmotto niet alleen richting overheden te vertalen en in te vullen (bijvoorbeeld door het Investeringsbudget Landelijk Gebied), maar ook handen en voeten te geven richting burgers.

46

Uit het hoofdstuk over maatschappelijke en bestuurlijke trends hebben we geleerd dat betrokkenheid van burgers kenmerkend is voor de huidige samenleving. Maatschappelijke betrokkenheid van burgers, ook betreffende het landschap, wordt gekoppeld aan zelfverwezenlijking. Burgers nemen het heft in handen, koppelen hun eigen belang aan een maatschappelijk belang. De interesse van burgers voor maatschappelijke belangen heeft onder andere te maken met zingeving en identiteitskwesties. Het nemen van maatschappelijke initiatieven is gerelateerd aan individualisering: mensen kunnen, willen en mogen in toenemende mate iets ondernemen met betrekking tot landschap.

Uit het theoretisch georiënteerde hoofdstuk blijkt dat doordat maatschappelijke initiatieven invloed uitoefenen op de maatschappij daarmee soms ook onbedoeld of bedoeld invloed uitoefenen op politiek en beleid (subpolitiek). De maatschappelijke initiatieven hebben te maken met een koppeling tussen persoonlijke keuzes die verweven zijn met ethische doelen (‘life politics’). En waar politiek en overheid lange tijd garant hebben gestaan voor gelijkheid, hebben deze maatschappelijke initiatieven ook de wens om uitdrukking te geven aan diversiteit en pluriformiteit in zich. Van Gunsteren (2006) geeft aan dat de huidige sturingsfilosofie zelforganisatie ondermijnd: Er is volgens hem te weinig diversiteit, te weinig confrontatie, te weinig

selectie en teveel directe sturing. In relatie tot betrokkenheid van burgers bij landschap zou dus in toenemende mate gezorgd moeten worden dat aan deze principes recht wordt gedaan. Tegengeluiden zijn daarbij niet erg, maar noodzakelijk en zouden wellicht zelfs georganiseerd moeten worden. Ook het loslaten van consensus is hoogst noodzakelijk. Frissen (2007) bevestigt deze visie door te hameren op de waarde van en noodzaak tot verschil. Niet alle burgers zijn gelijk, iedereen heeft zijn eigen karakteristieken, neem deze in acht in plaats van deze te veronachtzamen. Burgers zijn en worden al enige tijd betrokken bij landschap en landschapsbeleid. Er zijn vele vormen van betrokkenheid van burgers bij landschap (zie ook § 3.4). Naast goede ervaringen zijn er ook minder goede ervaringen. De uitdaging is nu om de terechte angst van overheden voor hindermacht van burgers te bezweren. Daarbij is een rol weggelegd voor overheden en burgers. Daarnaast is het zaak te proberen niet alleen die initiatieven te waarderen die geheel overeenstemmen met overheidsdoelstellingen maar juist de meerwaarde te zien van de diversiteit en scheppende kracht van maatschappelijke initiatieven.

5.2 Ontwikkelingsrichtingen voor politiek en beleid

Een mogelijke ontwikkelingsrichting is het vermaatschappelijken van beleid en politiek (Van de Donk, 2008). Burgers manifesteren zich, dat is nu wel duidelijk. Het vasthouden aan een ouderwets aandoende strikte scheiding tussen het publieke en het private domein zegt wellicht meer over hoe overheid en politiek tegen het manifesteren van burgers aankijken dan over de wijze waarop burgers zich feitelijk manifesteren in de samenleving.

Een andere ontwikkelingsrichting is de aandacht voor diversiteit. Naast de nadruk op kwaliteit, zou uniekheid van verschillende landschappen en de diversiteit wensen ten aanzien van landschap(sbeleid) een grotere nadruk kunnen krijgen. Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Waardeer daarbij niet alleen burgerinitiatieven die 100% uitvoering geven aan overheidsbeleid. Consensus kan verstikkend werken, geef andere geluiden een plaats.

De beleidsvooronderstellingen te aanzien van burgerbetrokkenheid zouden ontwikkeld kunnen worden ten faveure van de bijdrage van burgers. Burgers zouden niet alleen maar gezien moeten worden als potentiële probleemveroorzakers die enkel hun eigen belang nastreven maar benader ze als gedreven plannenmakers en beheerders die met hun idealen eigen belangen weten te koppelen aan algemene waarden. Overheden zouden meer oog kunnen ontwikkelen voor de mogelijkheden die burgerbetrokkenheid bieden. Betrek burgers niet alleen omdat het moet, maar omdat het kan.

5.3 Mogelijke concrete acties

Op basis van deze quick scan, zouden concrete ontwikkelingsrichtingen voor het ministerie van LNV kunnen zijn:

- De ontwikkeling van kwalitatieve kaders waarbinnen culturele programma's en verwezenlijking van idealen mogelijk zijn en geen uitvoeringsprogramma's van gedetailleerde rijksdoelen. De sturingsfilosofie zou kaderstellend moeten zijn voor bedrijven, civil society en burgers. Zorg ervoor dat je als overheid niet alleen het 'lelijke' verbiedt, maar mensen stimuleert de goede dingen te doen.
- Institutionaliseren door het plaatsen van tussenpersonen en tussenorganisaties tussen overheid en burger (die bijv. financiën, initiatieven etc. kanaliseren en afstemmen);
- Het organiseren van een competitie tussen overheden in het betrekken van of ruimte geven aan burgers in agendering, planvorming, uitvoering en beheer van landschap in het kader van ILG. Zet de beste praktijken als voorbeeld op de LNV site.
- Het contact tussen burger en overheid directer te maken, door bijvoorbeeld loketten in te stellen;
- Creëer een landschapsagendering op lokale schaal met een publiek private inventarisatie van problemen en verbeterpunten en biedt meer ondersteuning (bijvoorbeeld door professionele beheersorganisaties die met hun materieel het grove voorwerk kunnen doen) voor de daaruit voortkomende programma's naarmate het commitment (bijv. te meten in termen van vrijwilligersuren) groter is.
- Open een stimuleringsregeling voor kleinschalige maatschappelijke initiatieven in het platteland en probeer daarmee zoveel mogelijk lokale initiatieven te on-

dersteunen. Zet de toegang tot de regeling voor de burger centraal en voorkom extra bureaucratisering met ingewikkelde criteria. Laat ook een commissie van burgers de initiatieven beoordelen. Zorg ervoor dat administratieve schotten tussen uiteenlopende beleidsterreinen geen onoverkomelijke hindernissen gaan vormen. Maak de regeling direct interdepartementaal, omdat de initiatieven bijna per definitie meerdere beleidsterreinen aanraken

- Organiseer een ideeën en idealen wedstrijd voor verbetering van de kwaliteit van het platteland en draag bij aan de opwerking van idee tot plan met kennis, experimenteerruimte, landschapsgereedschap en zo nodig ook geld.

- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U., A. Giddens and S. Lash (1994). *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Becker, J., J. de Hart en L. Arnts (eds.) (2006). *Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en de christelijke traditie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bekkers, V. en P. Depla (1996). *Digitale posities in het lokaal bestuur: verschuiving of consolidatie van macht? Enkele beschouwingen over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie voor het Nederlandse lokaal bestuur*. Amsterdam: Cramwinckel.
- Bouwpraktijkinnovatie (2006). Participatie en personalisatie. Praktijkkader voor particulier opdrachtgeverschap. In: *Wooninnovatie reeks 3*, 3.
- Castells, M. (1996). *The information age: economy, society and culture: The rise of the network society*. Oxford (UK), Malden (Ma): Blackwell Publishers.

REFERENTIES

- Castells, M. (2004). *The information age: economy, society and culture: The power of identity*. Oxford (UK), Malden (Ma): Blackwell Publishers.
- Commissie Van Kemenade (1997). *Bestuur in geding. Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Dam, van R. et al. (2005). *Closed communities. Een verkennend onderzoek naar geslotenheid van gemeenschappen in Nederland*. Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum
- Delanty, G. (2003). *Community*. London: Routledge.
- Donk, van de W. (2008). *Samen omdat het niet anders kan. Over de bedoeling van besturen*. Paper presented at the 'Festival der Bestuurskunde 5.0'. Thema: Hoezo, samen? Beschaafd organiseren van beschaving. Amersfoort.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Elerie, H. (1999). *Dorp 2000 anno. De Hunze maakt geschiedenis*. Maarssen: De Ploeg.

- Elias, N., and J.L. Scotson (1965). *The established and the outsiders: A sociological enquiry into community problems*. London: Sage.
- Engelen, E. R. en M. Sie Dhian Ho (eds.) (2004). De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. In: *WRR verkenning 4*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Proefschrift. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Felling, A., P. Scheepers en J. Peters (2000). *Individualisering van politieke opvattingen*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Friszen, P. H. A. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Friszen, V. en J. de Mul (2000). *Under Construction. Persoonlijke en culturele identiteit in het multimediatijdperk*. Amsterdam: Infodrome.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. Englewood Cliffs NJ): Prentice-Hall.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. London: Harper and Row.
- Gunsteren, van H. (2006). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Holzer, B. and M.P. Sørensen (2003). Rethinking Subpolitics. In: *Theory, Culture & Society*, 20(2), 79-102.
- InAxis. (2007). *Help! Een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis.
- Kolen, J. (2008). Een functionele geschiedenis. In: M. Eerden, E. Luiten, A. van der Zande, J. Kolen en R. During (eds.), *Op historische gronden. Erfgoed in een context van ruimtelijk ontwerp, planning en democratie*. Utrecht: Onderwijsnetwerk Belvedere.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government - society interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J., en M. van Vliet (1993). Governance and Public Management. In: K. Eliassen en M. van Vliet (eds.), *Managing Public Organisations*. London: Sage.
- Koppenjan, J., and E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in network: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Lohof, S. e.a. (2005). *VvE NL: collectieve ruimten privaat beheerd*. Rotterdam: JSA.
- Ministerie van LNV (2004). *Agenda voor een Vitaal Platteland - Inspelen op veranderingen*.
- Ministerie van LNV (2007a). *Naar een Agenda Landschap: 26 oktober 2007 - kamerstuk*. Ka-

- merbrief over de ontwikkelingen voor het beleidsveld Landschap. Den Haag: LNV Ministerie van LNV (ed.). (2007b). *Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's*. Samenstellers: LNV - P.J. Braaksma en A.E. Bos Met bijdragen van: Milieu-Natuurplanbureau: L. Braat en J. Dirkx, Sociaal en Cultureel Planbureau: V. Veldheer, Ruimtelijk Planbureau: H. Lörzing, Witteveen + Bos: E. Ruijgrok e.a. Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, Ministerie van V&W en Ministerie van OS. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1997). *Woonverkenningen. Wonen in 2030*. Den Haag: VROM
- Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: VROM
- Overbeek, M., B.N. Somers en J. Vader (2008). *Landschap en burgerparticipatie*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Peper, B. (1999). *Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*. [www.nrc.nl/Den Haag/Documents/Peper.html](http://www.nrc.nl/Den%20Haag/Documents/Peper.html), 1999
- Peper, B., P. Schnabel, H. Tjeenk Willink en B. Tromp (2002). *Haagse tegenstrijdigheden. Vier essays over burgers, overheid en politieke partijen in Nederland*. Amsterdam: University Press.
- Pierre, J. en B.G. Peters (2000). *Governance, politics, and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Pröpper, I., H. Kessens en D. Steenbeek (2005). *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Bussum: Coutinho.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Reverda, A. (2004). *Regionalisering en mondialisering: een cultuursociologische analyse van het regionale perspectief in een Europese context*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam. Delft: Eburon.
- Rhodes, R. (1996). The New governance: Governing without Government. In: *Political Studies*, 44, 652-667.
- Salverda, I. en R. van Dam (2008). *Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief in het landschap. Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Deel 1 in de reeks Burgers en Landschap. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Schnabel, P. (2002). Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksover-

- heid in de samenleving (essay). In: SCP (ed.), *Verkenningen 2002: Bouwstenen voor Toekomstig Beleid*. Den Haag: SCP.
- Schulze, G. (1992). *Die Erlebnisgesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart*. Frankfurt: Campus.
- Sennett, R. (1971). *The uses of disorder: Personal identity and city life*. New York: Vintage Books.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. In: *International Social Science journal*, 155, 17-27.
- Surowiecki, J. (2005). *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few*. London: Abacus.
- Weeber, C., W. van Stiphout en J. de Heer (1998). *Het wilde wonen*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Williams, D. R., M.e. Patterson en J.W. Roggenbuck (1992). Beyond the commodity metaphor: Examining emotional and symbolic attachment to place. In: *Leisure Sciences*, 14, 29-46.