

32/uu6(593)2^eex

Draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid

Syntheserapport

**F.R. Veeneklaas
N. van den Eeden
H.J. Hekhuis
J. Luttik
J.G. de Molenaar
C.M. Volker
G.J. Zweegman
(Projectgroep EENDD)**

BIBLIOTHEEK "DE HAAFF"
Droevendaalsesteeg 3a
6708 PB Wageningen

Rapport 593

DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1997



Wn949195 *

REFERAAT

Veeneklaas, F.R., N. van den Eeden, H.J. Hekhuis, J. Luttik, J.G. de Molenaar, C.M. Volker, G.J. Zweegman (Projectgroep EENDD), 1997. *Draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid; syntheserapport*. Wageningen, DLO-Staring Centrum. Rapport 593 44 blz.; 26 ref.

In het syntheserapport zijn de bevindingen van een viertal deelstudies samengevat ten dienste van een beoordeling vooraf van de effectiviteit en het draagvlak van het natuurbeleid. Daaraan vooraf wordt de samenhang tussen die studies toegelicht. Tevens wordt verknoping tussen draagvlak en doeltreffendheid bij het natuurbeleid aangegeven. De deelstudies hebben betrekking op:

- (i) De diversiteit in grondhoudingen en visies t.a.v. natuur.
- (ii) Een methode om draagvlak te taxeren: de doelgroepenkenmerken-methode.
- (iii) Het draagvlak bij provincies voor het rijksnatuurbeleid.
- (iv) De mogelijkheden van alternatieve financiering van natuur via combinatie met andere gebruiksfuncties.

Een checklist met principes en aanwijzingen bij de beleidsvoering is bijgevoegd.

Trefwoorden: evaluatie ex ante, natuurvisie, provinciaal draagvlak, doelgroepen, functiecombinatie

ISSN 0927-4499

©1997 DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC-DLO)
Postbus 125, 6700 AC Wageningen.
Tel.: (0317) 474200; fax: (0317) 424812; e-mail: postkamer@sc.dlo.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DLO-Staring Centrum.

DLO-Staring Centrum aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

	blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Het belang van draagvlak en doeltreffendheid voor natuurbeleid	15
1.3 De invulling die is gegeven aan de vraag naar ex ante evaluatie van natuurbeleid	18
2 Grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies	21
2.1 Natuurvisies opgebouwd uit grondhoudingen en natuurbeelden	21
2.2 Verschillende natuurbeelden	22
2.3 Verschillende grondhoudingen	25
2.4 Synthese	25
3 De doelgroepenkenmerken-methode ter bepaling van het maatschappelijk draagvlak	27
4 Provinciaal draagvlak	35
4.1 Is provinciaal draagvlak een probleem?	35
4.2 Succes- en faalfactoren	36
5 Benutten van draagvlak via functiecombinatie	39
Literatuur	43
Checklist (los bijgevoegd)	

Woord vooraf

In 1990 verscheen het Natuurbeleidsplan. Daaraan gekoppeld was een onderzoeksprogramma dat door een door de NRLO ingestelde Commissie Hoofdlijnen Natuuronderzoek is uitgewerkt in een achttal deelprogramma's. Eén daarvan is 'Evaluatie'. Dit deelprogramma is in drie fasen uitgevoerd.

Allereerst is door het Instituut voor Milieuvraagstukken een verkennende studie gemaakt, waarvan verslag is gedaan in het rapport *Evaluatie natuurbeleid - verkennende fase* (De Boer et al., 1993). Vervolgens is door DLO-Staring Centrum en het DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek een haalbaarheidsstudie gedaan, met als voornaamste doel het in kaart brengen van de expertise die bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek aanwezig was voor het doen van evaluaties ex ante van natuurbeleid. Een verslag van dit haalbaarheidsonderzoek is gepubliceerd in *Evaluatie vooraf van natuurbeleid en toekomstverkenningen natuur* (Veeneklaas et al., 1995).

Afsluitend is door een groep onderzoekers van DLO-Staring Centrum, het DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek en het DLO-Landbouw-Economisch Instituut een project uitgevoerd onder de titel Evaluatie Ex ante van Natuurbeleid: Draagvlak en Doeltreffendheid (EENDD). De samenstelling van de projectgroep was:

SC-DLO:

- Frank Veeneklaas (projectleider)
- Joke Luttik
- Kees Volker

IBN-DLO:

- Hans de Molenaar
- Harrie Hekhuis
- Jules Hinssen (tot begin 1997)
- Geert Jan Zweegman (vanaf begin 1997)

LEI-DLO:

- Niels van den Eeden

Het project is begeleid door medewerkers van de directie Natuurbeheer van ministerie van LNV. Als gedelegeerd opdrachtgever is opgetreden W.J. Kooy van die directie, hoofd afdeling Beleidsontwikkeling. Nuttige commentaren op conceptversies zijn geleverd door A.W.A Erkens, D. Huitzing en H.W.M. van der Heyden.

Eén en ander heeft geresulteerd in een vijftal rapportages:

- * J.G. de Molenaar, *Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur* (IBN-rapport 336, 1997)
- * G.J. Zweegman en H.J. Hekhuis, *Bouwen aan draagvlak: de doelgroepenkenmerken-methode als indicator van draagvlak* (IBN-rapport 335, 1997)
- * N. van den Eeden, *Provinciaal draagvlak en het rijksnatuurbeleid* (LEI-rapport, 1997)
- * J. Luttik, *Functiecombinatie als alternatieve financieringsbron van natuur. De combinaties natuur-waterwinning, natuur-wonen en natuur-recreatie bezien vanuit een economische invalshoek* (SC-rapport 591, 1997)
- * Projectgroep EENDD, *Draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid; Syntheserapport* (SC-rapport 593, 1997)

Samenvatting

Het NBP-onderzoeksdeelprogramma 'Evaluatie'

Het verschijnen van het Natuurbeleidsplan ging gepaard met de instelling van een onderzoeksprogramma. Dit rapport vormt de afsluiting van het onderzoeksdeelprogramma 'Evaluatie'. Beleidsevaluatie is hier opgevat als evaluatie ex ante: beoordeling vooraf van beleid op z'n effectiviteit. Voor een inhoudelijke ex post evaluatie van het natuurbeleid wordt verwezen naar de onlangs verschenen *Natuurverkenning 97*.

De invalshoek van het deelprogramma was verder vooral verkennend, inventariserend en gericht op methoden van onderzoek. Geinventariseerd is welke onderzoeksmethoden toepasselijk en beschikbaar zijn, en waar en hoe deze aangevuld zouden moeten worden. Anders gezegd, de centrale vraag was steeds: Hoe kan men op systematische wijze tot een beoordeling vooraf van het natuurbeleid komen? Welke bestaande ex ante evaluatiemethoden zijn bruikbaar en waar moeten nieuwe worden ontwikkeld?

4 deelrapporten

Dit rapport is opgesteld door de projectgroep **EENDD** - een afkorting die staat voor Evaluatie Ex ante van Natuurbeleid: Draagvlak en Doeltreffendheid. Het is een synthese van een viertal deelstudies die zijn uitgevoerd bij de DLO-instituten het Staring Centrum (SC-DLO), het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO) en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) in de jaren 1996 en 1997. Deze deelstudies hebben betrekking op:

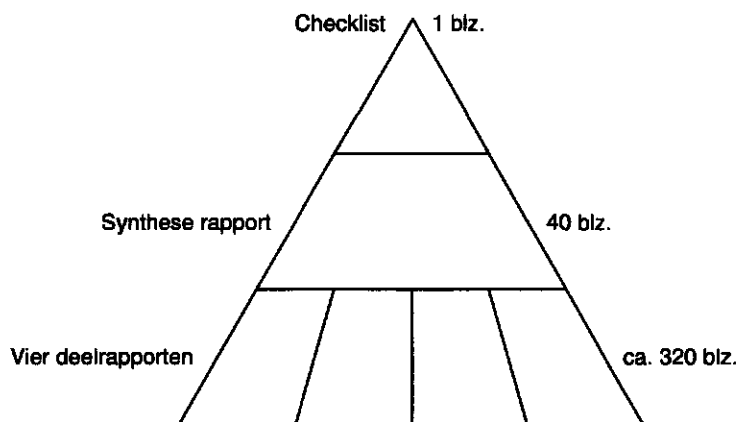
- De diversiteit in grondhoudingen en visies ten aanzien van natuur (De Molenaar, 1997).
- Een methode om draagvlak te taxeren voor specifiek beleid, empirisch getoetst voor het Nationale Parken-beleid en het beleid ten aanzien van A-locaties bos (Zweegman & Hekhuis, 1997).
- Het draagvlak bij provincies voor het rijksnatuurbeleid (Van den Eeden, 1997).
- De mogelijkheden van alternatieve financiering van natuur via functiecombinatie (Luttik, 1997).

Checklist voor beleidsvoorbereiding en -uitvoering

De deelstudies zijn in dit synthesesrapport selectief samengevat, voor zover passend bij de bedoeling van dit rapport. En dat is: gecomprimeerd de bevindingen uit de studies in handzame vorm weergegeven ten dienste van beoordeling vooraf van de effectiviteit en het draagvlak van natuurbeleid. Nog een slag in het comprimeren van de onderzoeksresultaten is gedaan door een checklist op te stellen met principes en aanwijzingen bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Draagvlak en doeltreffendheid verknoopt

Centraal staan de begrippen draagvlak voor en doeltreffendheid van het natuurbeleid. Deze twee zaken hebben direct met elkaar te maken. Enerzijds kan doeltreffend beleid de acceptatie en de offerbereidheid - belangrijke onderdelen van draagvlak - versterken. Anderzijds is voldoende draagvlak vaak een noodzakelijke voorwaarde voor beleid om effectief te kunnen zijn, juist in het natuurbeleid waar veel op basis van vrijwilligheid, overleg en overreding zal moeten gebeuren. Redenen voor dit laatste zijn onder meer de gedecentraliseerde invulling en uitvoering van het beleid en het feit dat voor natuurbeleid particuliere grondeigenaren een cruciale rol spelen.



Inherente spanning tussen draagvlak en beleid

Er bestaat per definitie een spanning tussen beleidsvoering door de overheid en maatschappelijk draagvlak. Overheidsbeleid immers is het ingrijpen in, dan wel sturen van de spontane loop der dingen. Zolang deze 'natuurlijke' loop der dingen zich tot ieders tevredenheid voltrekt, is beleid overbodig. Zodra ingrijpen nodig wordt geacht, krijgen burgers, groeperingen of instituties te maken met belemmeringen, kosten en wat dies meer zij en is draagvlak niet verzekerd. Een unaniem geaccepteerd en nageleefd voorschrift (bijv. om in het verkeer rechts te houden) behoeft nagenoeg geen beleid; het realiseren van een door de meerderheid wel aanvaard maar individueel soms als hinderlijk ervaren beleidsdoel (bijv. de maximumsnelheid op autowegen) vereist dat wel.

Kort gezegd, alleen overbodig beleid ontmoet geen weerstand.

Waarom is draagvlak belangrijk bij natuurbeleid?

Ook het natuurbeleid, zoals dat vorm heeft gekregen in het Natuurbeleidsplan, is ingegeven door de notie dat de autonome ontwikkeling niet tot gewenste resultaten leidt. Er is een taak voor de overheid weggelegd, in dit geval de rijksoverheid. Maar, hoewel deze politiek is gelegitimeerd, is daarvoor geen vanzelfsprekend draagvlak. Niet bij burgers, bedrijven of instituties, maar zelfs een bestuurlijk draagvlak is niet gegarandeerd. De overheid kent immers diverse bestuurslagen met ieder hun eigen verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten.

Onvolkomen draagvlak voor overheidsbeleid is derhalve een *fact of life*. De prijs die betaald moet worden voor het leven in een geordend sociaal verband. In het algemeen gesproken, zijn de voordelen van het leven in zo'n verband deze prijs zeker waard. Op zichzelf is hier dan ook geen probleem. Anders wordt dit wanneer beleid voor z'n effectiviteit in sterke mate afhankelijk is van draagvlak in de samenleving, bij andere bestuurlagen of bij andere beleidssectoren. Dit is nu het geval bij het natuurbeleid.

Vormen van draagvlak

Het is hierbij zaak aan het wat vage containerbegrip 'draagvlak' invulling te geven. Daarbij wordt gesteld dat draagvlak twee componenten heeft:

- * passief: acceptatie of goedkeuring (houding);
- * actief: medewerking en eigen initiatief (gedrag).

Verder is onderscheid te maken in maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

Grondhouding + natuurbeeld = natuurvisie

Aandacht voor draagvlak betekent automatisch aandacht voor uiteenlopende natuurbeelden en achterliggende grondhoudingen ten aanzien van natuur. Een speciale (literatuur)studie naar grondhoudingen, natuurbeelden en - deze twee samengenomen - natuurvisies is in het EENDD-project uitgevoerd, daarbij voortbouwend op een advies aan de Raad voor Natuur- en Milieu-Onderzoek. Belangrijkste doel van deze studie was niet zozeer gedrag en houding ten aanzien van natuur te verklaren, maar een beeld te schetsen van de diversiteit in motieven achter en verschijningsvormen van natuurvisies. Tevens wordt een overzicht gegeven van typologieën die mogelijk bruikbaar zijn in relatie tot het draagvlakvraagstuk.

Doelgroepenkenmerken-methode

Eenmaal gedefinieerd, ligt de vraag voor naar een operationele methode om inzicht te verwerven in dat draagvlak. Bestaande technieken voor evaluatie ex ante voorzien daar onvoldoende in. Het bleek nodig een methode waarbij de doelgroepen centraal staan, en die in onderzoek bij het Centrum voor Schone Technologie en Milieu en het IBN in ontwikkeling was, toe te snijden op onze vraagstelling. Hiermee was de 'doelgroepenkenmerken-methode' geboren. De vragenlijst en de ervaringen opgedaan in twee praktijkgevallen vindt u in dit rapport.

Provinciaal draagvlak

Bij de definiëring van het begrip draagvlak wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De doelgroepenkenmerkenmethode is vooral toegespitst op het in beeld brengen van het maatschappelijk draagvlak. Het rijksnatuurbeleid steunt in zijn invulling en uitvoering echter sterk op het provinciale niveau. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of hier draagvlakproblemen zijn te verwachten. Dit is in een EENDD-deelstudie apart onderzocht. Globaal beoordeeld, blijkt dat provinciale draagvlak in redelijke mate aanwezig is. Het heldere concept van een Ecologische Hoofdstructuur is hier mede debet aan. Een lijst van aandachtspunten om dit draagvlak te benutten, en waar nodig te versterken, is in het rapport opgenomen.

Benutten van draagvlak via functiecombinatie

Bij de definiëring van draagvlak worden twee componenten onderscheiden: passief (houding) en actief (gedrag) draagvlak. De doeltreffendheid van beleid kan worden vergroot door passief draagvlak te mobiliseren in actieve inzet, of al bestaand actief draagvlak te versterken, bijvoorbeeld door belemmeringen op te heffen of door financiële ondersteuning.

In een welvarend en dichtbevolkt land als Nederland bestaat een structureel ruimtegebrek. Dit impliceert dat voor een effectief offensief natuurbeleid multifunctionaliteit van het gebruik van bodem en water een niet te negeren optie is. Voor drie belangrijke gebruiksfuncties die in potentie met natuur zijn te combineren (waterwinning, wonen, recreatie) is nagegaan waar kansen en belemmeringen liggen. De invalshoek hierbij is primair (macro-)economisch, zij het dat de functionele relatie tussen de gebruiksfuncties uiteraard aan de orde komen. Van het bestuderen van een vierde belangrijke functiecombinatie, die tussen landbouw en natuur, is in de EENDD-studie afgezien. Op diverse andere plekken worden de mogelijkheden en beperkingen daarvan intensief onderzocht.

Met betrekking tot de drie andere functiecombinaties zijn in dit rapport de mogelijkheden en beperkingen op - vooral economische - gronden beoordeeld. Dit resulteert in een lijstje met tips.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

omslag in het
natuurbeleid...

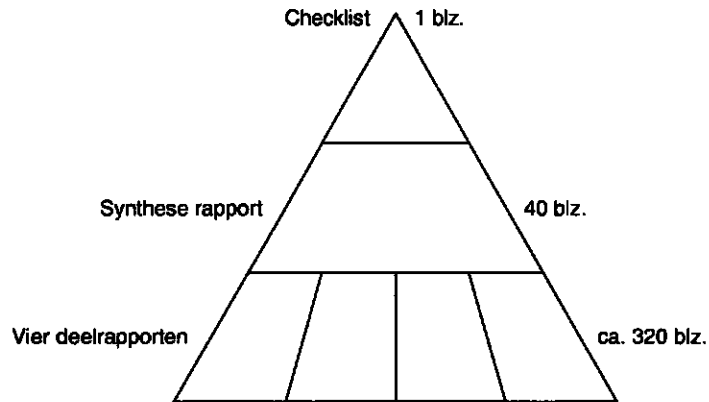
Terugkijkend, kan de periode rond 1990 gezien worden als een omslagpunt in het natuurbeleid. In dat jaar verschijnt het Natuurbeleidsplan (NBP) waarin tot de ontwikkeling van een Ecologische Hoofdstructuur wordt besloten. Naast het traditionele natuurbehoud krijgt natuurherstel en -ontwikkeling veel meer aandacht: een verschuiving van een defensief naar een meer offensief beleid. Wat lange tijd vrijwel onmogelijk leek, blijkt opeens te kunnen dankzij een combinatie van landbouweconomische realiteiten (overproductie, de mogelijkheid tot afstoten van grond), politiek en maatschappelijk ambities, voldoende geld bij de overheid en particuliere organisaties en niet in de laatste plaats een omslag in het denken over natuur.

Behalve deze koersaanpassing is nog een ander fenomeen opmerkelijk: de gebruiks- en belevingswaarden van natuur en landschap krijgen uitdrukkelijk aandacht in de beleidsvoornemens. Naast de ecologische waarden (biodiversiteit, natuurlijkheid en kenmerkendheid) figureren ook aardkundige, cultuurhistorische en belevingswaarden. De maatschappelijke waardering, de economische en de culturele betekenis van natuur en landschap worden, sterker dan voorheen, onderwerp van gericht overheidsbeleid. Natuur is niet meer het exclusieve domein van biologen.

...roept nieuwe
vragen op

Het verschijnen van het Natuurbeleidsplan ging gepaard met de instelling van een onderzoeksprogramma (NRLO rapport 90/12, 1990). Immers, dit nieuwe natuurbeleid¹ roept echter ook nieuwe vragen op. Vragen met betrekking tot de aard van de voorgestelde natuurontwikkeling (de doelstellingen), de locatie ervan en de landschapsecologische onderbouwing. Voor beantwoording van met name die twee laatste vragen is natuurwetenschappelijke kennis vereist, die ook binnen de Dienst Landbouwkundig Onderzoek in ruime mate voorhanden is (Veeneklaas et al., 1995). Maar er zijn ook andersoortige vragen: die naar voldoende draagvlak in de streek voor de vaak ingrijpende veranderingen, de financiële en economische consequenties, de verenigbaarheid met andere gebruiksfuncties, en het bestuurlijk proces waarbinnen het natuurbeleid vorm moet krijgen (zie ook Klijn & Veeneklaas, 1996). Drie (van de acht) deelprogramma's van het NBP-onderzoeksprogramma betreffen deze andere, niet-ecologische vragen: 'Landschapswaarden', 'Doelgroepenbeleid' en 'Evaluatie'. Dit rapport vormt de afsluiting van het onderzoeksdeelprogramma 'Evaluatie' en daarmee de afsluiting van het gehele NBP-onderzoeksprogramma.

evaluatie ex ante	<p>'Evaluatie' is hier opgevat als evaluatie ex ante: beoordeling vooraf van beleid op z'n effectiviteit. De invalshoek van het deelprogramma was verder vooral verkennend, inventariserend en gericht op methoden van onderzoek. Geïnterviewd is welke onderzoeksmethoden toepasselijk en beschikbaar zijn (met bijzondere aandacht voor de aanwezige expertise binnen DLO-instituten), en waar en hoe deze aangevuld zouden moeten worden. Anders gezegd, de centrale vraag was steeds: hoe kan men op systematische wijze tot een beoordeling vooraf van het natuurbeleid komen? Welke bestaande methoden van evaluatie ex ante zijn bruikbaar en waar moeten nieuwe worden ontwikkeld?</p>
4 deelrapporten	<p>Dit rapport is opgesteld door de projectgroep EENDDD - een afkorting die staat voor Evaluatie Ex ante van Natuurbeleid: Draagvlak en Doeltreffendheid. Het is een synthese van een viertal deelstudies die zijn uitgevoerd bij de DLO-instituten het Staring Centrum (SC-DLO), het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO) en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) in de jaren 1996 en 1997. Deze deelstudies hebben betrekking op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De diversiteit in grondhoudingen en visies ten aanzien van natuur (De Molenaar, 1997). - Een methode om draagvlak te taxeren voor specifiek beleid, empirisch getoetst voor het Nationale Parken-beleid en het beleid ten aanzien van A-locaties bos (Zweegman & Hekhuis, 1997). - Het draagvlak bij provincies voor het rijksnatuurbeleid (Van den Eeden, 1997). - De mogelijkheden van alternatieve financiering van natuur via functiecombinatie (Luttik, 1997).
een checklist voor beleidsvorming	<p>De deelstudies zijn in dit syntheserapport selectief samengevat, voor zover passend bij de bedoeling van dit rapport. En dat is: gecompriemd de bevindingen uit de studies in handzame vorm weergeven ten dienste van beoordeling vooraf van de effectiviteit en het draagvlak van natuurbeleid. Nog een slag verder in het comprimeren van de onderzoeksresultaten is gedaan door een checklist op te stellen met principes en aanwijzingen bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Een ander laat zich in de volgende pyramidefiguur samenvatten:</p>
voorafgaand en parallel onderzoek	<p>Voor de onderbouwing van de bevindingen wordt verwezen naar de deelstudies zelf. De selectieve samenvattingen in dit rapport zijn mede bedoeld als <i>appetizers</i>, een soort lokenEENDDD dus.</p> <p>Het onderzoek bouwt voort op een twee studies die eerder in het NBP-onderzoeksdeelprogramma 'Evaluatie' zijn gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Evaluatie natuurbeleid - verkennende fase</i> (IvM, De Boer et al., 1993) - <i>Evaluatie vooraf van natuurbeleid en toekomstverkenning natuur - Een haalbaarheidsstudie</i> (De zgn. 'HEN'-studie - Haalbaarheid Evaluatie Natuurbeleid door SC-DLO en IBN-DLO, Veeneklaas et al., 1995)



draagvlak en doeltreffendheid verknoopt

Parallel aan onze studie liep de *Natuurverkenning 97* (NVK'97) die naast de onderdelen 'Signalering' en 'Verkenning' een belangrijk onderdeel 'Evaluatie' had. Het betreft hier echter een evaluatie ex post, waar het in de EENDD-studie over evaluatie ex ante gaat. Verder is de NVK'97 evaluatie van het natuurbeleid globaal en het gehele beleidsterrein dekkend en vooral inhoudelijk van karakter, terwijl in het EENDD-project niet naar dekkendheid is gestreefd en de methodische aspecten meer aandacht krijgen. Deze verschillen laten onverlet dat van de NVK'97 nuttig gebruik is gemaakt.

1.2 Het belang van draagvlak en doeltreffendheid voor natuurbeleid

Centraal in de studie staan de begrippen draagvlak voor en doeltreffendheid van het natuurbeleid (zie kaders 1 en 2). Deze twee zaken hebben direct met elkaar te maken. Enerzijds kan doeltreffend beleid de acceptatie en de offerbereidheid - belangrijke onderdelen van draagvlak - versterken. Anderzijds is voldoende draagvlak vaak een noodzakelijke voorwaarde voor beleid om effectief te kunnen zijn, juist in het natuurbeleid waar veel op basis van vrijwilligheid, overleg en overreding zal moeten gebeuren. Redenen voor dit laatste zijn onder meer de gedecentraliseerde invulling en uitvoering van het beleid en het feit dat voor natuurbeleid particuliere grondeigenaren een cruciale rol spelen.

Kader 1. Doelmatigheid, doeltreffendheid en doelbereiking

Het is gebruikelijk bij beleidsanalyse onderscheid te maken in doelmatigheid (efficiëntie), doeltreffendheid (effectiviteit) en doelbereiking. De verschillen tussen deze verwante begrippen zitten in de relatie doel-middel.

Doelmatigheid of efficiëntie betreft de verhouding tussen ingezette middelen en een gegeven doel. Naarmate minder middelen worden ingezet om het doel te bereiken is het beleid doelmatiger.

Doeltreffendheid of effectiviteit verwijst naar de mate waarin daarvoor ingezette middelen inderdaad het doel bewerkstelligen. Dit kan gepaard gaan met een zeer ondoelmatige inzet van middelen: met een kanon op een mug schieten is zeker doeltreffend maar wel zeer ondoelmatig.

Doelbereiking zegt alleen iets over de mate waarin het doel wordt gehaald. Dit kan echter ook zijn bewerkstelligd door andere dan de bewust ingezette instrumenten. Door economische teruggang kan bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot verminderen zonder dat de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten daaraan hebben bijgedragen: wel doelbereiking, geen doeltreffendheid van het beleid.

Kader 2. Definitie draagvlak

Draagvlak is een wat vaag begrip waaraan verschillende invullingen kunnen worden gegeven. Soms wordt draagvlak opgevat in passieve zin, als acceptatie van het natuurbeleid. In deze studie wordt draagvlak ook actief geïnterpreteerd. Bij acceptatie van beleid alléén is er nog geen sprake van draagvlak; men moet er wat voor doen of laten.

Draagvlak voor natuurbeleid wordt in EENDD gedefinieerd als:

Het dragen van verantwoordelijkheid voor natuur door (groepen uit) de samenleving, door natuur een plaats te geven in het eigen bestaan, zich uitend in de bereidheid zich in de samenleving voor natuur in te zetten.

Zo gedefinieerd is draagvlak ondersteuning of goedkeuring tot uiting komend in het dragen van verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden lasten of inspanningen. Het heeft derhalve twee componenten:

- * acceptatie of goedkeuring: houding
- * medewerking en eigen initiatief: gedrag.

Houding is niet gelijk aan gedrag. Vooral de relatie daartussen is voor natuurbeleid van groot belang. Een positieve instelling wordt vaak niet omgezet in natuurvriendelijk gedrag, om de eenvoudige reden dat de natuur slechts één gedragsdeterminant is. Het handelen van mensen bestaat uit keuzeprocessen, waarin afwegingen plaatsvinden aan de hand van talloze criteria (bij boeren bijvoorbeeld het overlevingsperspectief in de landbouw). Natuur kan dan ook niet alleen verrijkend voor het bestaan van mensen zijn, maar ook bedreigend. Bovendien moeten mensen hun betrokkenheid ook zien waar te maken in hun sociale omgeving. De acceptatie van een eigen verantwoordelijkheid speelt een rol ('behoud van natuur is belangrijk, maar laat de overheid daar maar voor zorgen'). Van belang is ook of mensen zien dat hun inbreng effect heeft. En tevens hoe betrouwbaar (consistent, voorbeeldig) het beleid is.

internalisering

Een andere reden waarom draagvlak voor natuurbeleid zo belangrijk is, is dat het veelal gaat om het bevorderen van structurele gedragsveranderingen met betrekking tot beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In die zin is het vergelijkbaar met delen van het milieubeleid. In de jaren zeventig was hiervoor de aanduiding 'mentaliteitsverandering' in zwang, later ook wel 'internalisering' of 'verinnerlijking' genoemd. Zonder maatschappelijk draagvlak valt hier weinig te bereiken.

operatie geslaagd,
patiënt overleden

In bovengenoemde zin versterken draagvlak en doeltreffendheid elkaar; in andere gevallen kunnen ze ook met elkaar conflicteren. Om het draagvlak te vergroten is het soms noodzakelijk de vanuit natuurbeleidsdoelstellingen meest doeltreffende plannen en instrumenten aan te passen dan wel flexibel met doelstellingen om te gaan. De recente ervaringen in Gaasterland en NW-Overijssel illustreren dit. Het gevaar dreigt dan dat weliswaar voldoende draagvlak voor de plannen wordt gecreëerd, maar de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen veel kleiner is dan oorspronkelijk beoogd.

inherente spanning
tussen draagvlak en
beleid

Er bestaat per definitie een spanning tussen beleidsvoering door de overheid en maatschappelijk draagvlak. Overheidsbeleid immers is het ingrijpen in, dan wel sturen van de spontane loop der dingen. Zolang deze 'natuurlijke' loop der dingen zich tot ieders tevredenheid voltrekt, is beleid overbodig. Zodra ingrijpen nodig wordt geacht, krijgen burgers, groeperingen of instituties te maken met belemmeringen, kosten en wat dies meer zij, en is draagvlak niet verzekerd. Een unaniem geaccepteerd en nageleefd voorschrift (bijv. om in het verkeer rechts te houden) behoeft nagenoeg geen beleid; het realiseren van een door de meerderheid wel aanvaard maar individueel soms als hinderlijk ervaren beleidsdoel (bijv. de maximumsnelheid op autowegen) vereist dat wel.

Kort gezegd, alleen overbodig beleid ontmoet geen weerstand.

Ook het natuurbeleid, zoals dat vorm heeft gekregen in het Natuurbeleidsplan, is ingegeven door de notie dat de autonome ontwikkeling niet tot gewenste resultaten leidt. Er is een taak voor de overheid weggelegd, in dit geval de rijksoverheid. Maar, hoewel deze politiek is gelegitimeerd, is daarvoor geen vanzelfsprekend draagvlak. Niet bij burgers, bedrijven of instituties, maar zelfs een bestuurlijk draagvlak is niet gegarandeerd. De overheid kent immers diverse bestuurslagen met ieder hun eigen verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten.

waarom is
draagvlak
belangrijk bij
natuurbeleid?

Onvolkomen draagvlak voor overheidsbeleid is derhalve een *fact of life*. De prijs die betaald moet worden voor het leven in een geordend sociaal verband. In het algemeen gesproken, zijn de voordelen van het leven in zo'n verband deze prijs zeker waard. Op zichzelf is hier dan ook geen probleem. Anders wordt dit wanneer beleid voor z'n effectiviteit in sterke mate afhankelijk is van draagvlak in de samenleving, bij andere bestuurlagen of bij andere beleidssectoren. Dit is nu het geval bij het natuurbeleid.

Op rijksniveau vastgesteld, met een parlementair-politieke dekking, doet het natuurbeleid in de invulling en uitvoering een sterk beroep op de medewerking en inzet van provincies, particuliere organisaties (bijv. natuurterreinbeherende organisaties), burgers (bijv. grondeigenaren, vrijwilligers) en bedrijven (bijv. agrarische). Bij de effectiviteit van het natuurbeleid duikt daarom steeds de vraag op naar het maatschappelijk

en bestuurlijk draagvlak. De relevantie van draagvlak bij een ex ante evaluatie van het natuurbeleid, een beoordeling vooraf van de effecten van beleid, is hiermee geschetst.

draagvlak is veranderlijk

Maar ook via een andere lijn zijn draagvlak en doeltreffendheid met elkaar verbonden. Draagvlak is veranderlijk: het moet 'groeien'² of kan juist afbrokkelen. Welke ontwikkeling het doormaakt heeft sterk te maken met de gepercipieerde effectiviteit van het beleid. Immers, in meerderheid en z'n algemeenheid staat men achter het te voeren beleid (het NBP heeft parlementaire steun gekregen); men is bereid – weer in meerderheid en in z'n algemeenheid – de lasten te dragen, maar dan moet het ook iets opleveren. Beleid waar de effectiviteit als onvoldoende wordt ervaren, bijv. het beleid ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding, ligt dan ook permanent onder vuur. Dit mechanisme geldt niet specifiek voor natuurbeleid, maar voor alle beleidsterreinen. Maar, door de vaak lange termijnen die kunnen verstrijken tussen interventie en effecten op natuur en landschap, is het natuurbeleid extra kwetsbaar in dit opzicht (Veeneklaas et al., 1995, blz. 21; slotalinea van de *Natuurverkenning 97*). De grote afhankelijkheid van externe factoren voor de doelbereiking van natuurbeleid, zoals milieukwaliteit en urbanisering, versterkt deze kwetsbaarheid nog (Veeneklaas et al., 1995, blz. 29-30).

'boompje groot, plantertje dood'

1.3 De invulling die is gegeven aan de vraag naar ex ante evaluatie van natuurbeleid

nadruk op methodische aspecten

In het EENDD-project is er van afgezien een volledige ex ante evaluatie van het vigerende natuurbeleid te plegen. Dat wil zeggen, er is geen poging gedaan vooraf te beoordelen wat de doeltreffendheid van het natuur-, bos- en landschapsbeleid in z'n volle breedte is. Nog afgezien van praktische overwegingen, was het de wens van de opdrachtgever om tot operationele methoden van ex ante evaluatie te komen, die ons heeft doen besluiten op onderdelen de diepte in te gaan en een globale inhoudelijke evaluatie vooraf achterwege te laten.

vormen van draagvlak

De vraag naar methoden van evaluatie ex ante van natuurbeleid roept direct, zo is in de voorgaande paragraaf betoogd, vragen naar beoordeling van draagvlak op. Het is hierbij zaak aan het wat vage containerbegrip 'draagvlak' invulling te geven. Daarbij wordt gesteld dat draagvlak twee componenten heeft:

- * passief: acceptatie of goedkeuring (houding);
- * actief: medewerking en eigen initiatief (gedrag).

Verder is onderscheid te maken in maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

Kader 3. Vormen van draagvlak

In deze studie onderzoeken wij draagvlak in relatie tot natuurbeleid. Het kan daarbij zowel gaan om het draagvlak voor beleid bij de diverse overheidsinstellingen, inclusief de politieke organen, als om het draagvlak in de samenleving voor overheidsbeleid. In het laatste geval spreekt men van maatschappelijk draagvlak, in het eerste van bestuurlijk draagvlak.

Natuurbeleid richt zich op groepen in de samenleving; deze kunnen verschillen in organisatiegraad. Het *maatschappelijk draagvlak* is daarom verder uit te splitsen in institutioneel (draagvlak bij maatschappelijke organisaties die een formele positie hebben in de beleidsvoering) en sociaal (ongeorganiseerde doelgroepen). Voorbeelden van het eerste zijn LTO, de ANWB of natuurbeschermingsorganisaties. Voorbeelden van doelgroepen zijn recreanten, agrariërs of journalisten.

Bij bestuurlijk draagvlak gaat het om de verhoudingen binnen de overheid. Deze is georganiseerd in 'lagen' (rijk, provincies, gemeenten) en naar 'sectoren' (bijv. de verschillende Haagse ministeries). Horizontaal draagvlak (of juist het ontbreken daarvan) heeft betrekking op de relatie tussen sectoren binnen eenzelfde bestuurslaag; verticaal draagvlak op de relatie tussen bestuurslagen binnen een bepaalde sector of beleidsveld. Geometrisch is ook een diagonaal draagvlak denkbaar (bijv. ministerie LNV vis-à-vis de dienst stadsuitleg van een gemeente). Voorbeelden hiervan zijn te vinden in geïntegreerd beleid zoals op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Tenslotte kan men bij het *bestuurlijk draagvlak* in beginsel onderscheid maken in ambtelijk en politiek. In het monistische stelsel van provincies en gemeenten zijn politiek en ambtenarij overigens wel te onderscheiden maar niet te scheiden.

grondhouding +
natuurbeeld =
natuurvisie

Aandacht voor draagvlak betekent automatisch aandacht voor uiteenlopende natuurbeelden en achterliggende grondhoudingen ten aanzien van natuur. In de doelgroepenkenmerken-methode, zie hieronder, neemt dit dan ook een zelfstandige plaats in onder het kopje 'probleemperceptie en probleemkenning van de doelgroep'³. Dit is een lastig onderzoeksterrein vol valkuilen, dat daarom nog niet om die reden mag worden veronachtzaamd. Een speciale (literatuur)studie naar grondhoudingen, natuurbeelden en - deze twee samengenomen - natuurvisies, is in het EENDD-project uitgevoerd (De Molenaar, 1997), daarbij voortbouwend op een advies aan de Raad voor Natuur- en Milieu-Onderzoek (RMNO). Belangrijkste doel van deze studie was, niet zozeer gedrag en houding ten aanzien van natuur te verklaren, maar een beeld te schetsen van de diversiteit in motieven achter en verschijningsvormen van natuurvisies. Tevens wordt een overzicht gegeven van typologieën die mogelijk bruikbaar zijn in relatie tot het draagvlakvraagstuk (**hoofdstuk 2**).

de doelgroepen-kenmerken-methode	<p>Eenmaal gedefinieerd, ligt de vraag voor naar een operationele methode om inzicht te verwerven in dat draagvlak. Bestaande technieken voor evaluatie ex ante voorzien daar onvoldoende in. Het bleek nodig een methode waarbij de doelgroepen centraal staan, en die in onderzoek bij het Centrum voor Schone Technologie en Milieu (CSTM) en IBN in ontwikkeling was, toe te snijden op onze vraagstelling. Hiermee was de 'doelgroepenkenmerken-methode' geboren (hoofdstuk 3).</p>
provinciaal draagvlak	<p>Bij de definiëring van het begrip draagvlak wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De doelgroepenkenmerken-methode is vooral toegespitst op het in beeld brengen van het maatschappelijk draagvlak. Zoals eerder gesteld, leunt het rijksnatuurbeleid in zijn invulling en uitvoering echter sterk op het provinciale niveau. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of hier draagvlakproblemen zijn te verwachten. Dit is in een EENDD-deelstudie apart onderzocht (Van den Eeden, 1997). Een globale beoordeling van het bestuurlijk draagvlak van rijksnatuurbeleid bij de provincies en een lijst van aandachtspunten ter zake, vindt u in hoofdstuk 4.</p>
benutten van draagvlak via functiecombinatie	<p>Bij de definiëring van draagvlak worden twee componenten onderscheiden: passief (houding) en actief (gedrag) draagvlak. De doeltreffendheid van beleid kan worden vergroot door passief draagvlak te mobiliseren in actieve inzet, of al bestaand actief draagvlak te versterken, bijvoorbeeld door belemmeringen op te heffen of door financiële ondersteuning. In een welvarend en dichtbevolkt land als Nederland bestaat een structureel ruimtegebrek. Dit impliceert dat voor een effectief offensief natuurbeleid multifunctionaliteit van het gebruik van bodem en water een niet te negeren optie is. Voor drie belangrijke gebruiksfunctie die in potentie met natuur zijn te combineren (waterwinning, wonen, recreatie), is nagegaan waar kansen en belemmeringen liggen. De invalshoek hierbij is primair (macro)economisch, zij het dat de functionele relatie tussen de gebruiksfuncties uiteraard aan de orde komen (hoofdstuk 5). Van het bestuderen van een vierde belangrijke functiecombinatie, die tussen landbouw en natuur, is in de EENDD-studie afgezien. Op diverse andere plekken worden de mogelijkheden en beperkingen daarvan intensief onderzocht.</p>
natuur-waterwinning, natuur-wonen, natuur-recreatie	
checklist	<p>De voornaamste bevindingen van de deelstudies zijn in de vorm van een lijstje van uitgangspunten en aanwijzingen voor beleidsvoering los bij dit rapport gevoegd.</p>

2 Grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies

Aandacht voor draagvlak betekent automatisch aandacht voor uiteenlopende natuurbeelden en achterliggende grondhoudingen ten aanzien van natuur. In de doelgroepenkenmerken-methode neemt dit dan ook een zelfstandige plaats in, (zie hoofdstuk 3). Dit is een lastig onderzoeksterrein vol valkuilen, dat daarom nog niet om die reden mag worden veronachtzaamd. Een speciale (literatuur)studie naar grondhoudingen, natuurbeelden en - deze twee samengenomen - natuurvisies, is in het EENDD-project uitgevoerd (De Molenaar, 1997), daarbij voortbouwend op een advies aan de Raad voor Natuur- en Milieu-Onderzoek (RMNO). Belangrijkste doel van deze studie was niet zozeer gedrag en houding ten aanzien van natuur te verklaren, maar een beeld te schetsen van de diversiteit in motieven achter en verschijningsvormen van houdingen ten aanzien van natuur. Tevens wordt een overzicht gegeven van typologieën die mogelijk bruikbaar zijn in relatie tot het draagvlakvraagstuk.

2.1 Natuurvisies opgebouwd uit grondhoudingen en natuurbeelden

Draagvlak, in het bijzonder het specifieke draagvlak, ontstaat in reactie op initiatieven, en komt dan mede voort uit het door de doelgroep gehuldigde visie op de natuur. Die visie bestaat uit een aantal componenten. Deze kunnen worden aangeduid met de trefwoorden 'mogen', 'wensen', 'ervaren', 'willen' en 'kunnen', mede op basis van 'kennen'. Hierin is te de tweedeling te herkennen die uitgaat van het 'klassieke' potentiële spanningsveld tussen leer en praktijk, tussen woord en daad. Men kan de twee componenten aanmerken als de grondhouding (mogen, wensen, ervaren) en het natuurbeeld (willen en kunnen).

natuurbeelden

Het *natuurbeeld* is de uiting van wat men concreet onder natuur verstaat. Het vloeit voort uit een praktische achtergrond van afhankelijkheid, en hoe men vandaaruit tegen de mogelijkheden van de natuur voor de mens aankijkt. Centraal staat dus een functionele benadering, vanuit motieven van welvaart en welzijn. Het natuurbeeld zal hierdoor in belangrijke mate afhangen van de afstand en afstandelijkheid van het individu tot de natuur, en zo voor bijvoorbeeld een gemiddelde agrariër anders zijn dan voor een stedeling met een bureaubaan.

grondhoudingen

De *grondhouding* bepaalt hoe men vanuit zijn mens- en wereldvisie tegen de plaats van de natuur in relatie tot de mens aankijkt, en kan worden getypeerd met de trefwoorden normen en waarden, en emoties. Het betreft ideële motieven, die men kan onderscheiden in ethisch-

existentieel en cultureel-esthetisch en emotioneel. Met de ethisch-existentiële motieven centraal, vormt deze grondhouding de diepe verankering van draagvlak. Het betreft de idee vanuit mens- en wereldvisie over de functie(s) die natuur in principe voor de mens kan vervullen.

De grondhouding betreft in het bijzonder de fundamentele, abstracte opvattingen over de ethische betekenis die de natuur voor de mens en het menselijk bestaan heeft. De grondhouding gaat uit van de mens, slaat dus niet primair op natuur. Het vloeit voort uit een algemene achtergrond, de ethisch-levensbeschouwelijke kern, en hoe men vandaaruit tegen de plaats van de natuur in relatie tot de mens aankijkt. De grondhouding stoelt in de eerste plaats op het geestelijke referentiekader van de individuele opvoedings- en leerprocessen en de meer of minder bewuste, emotionele en esthetische ervaring. Het begrip is betrekkelijk onafhankelijk van de context van de omstandigheden van de plek en het moment. Het heeft een mede aan kennis, kunde en ervaring gekoppelde inhoud.

natuurvisie =
grondhouding +
natuurbeeld

Grondhouding en natuurbeeld tezamen kan men aanduiden als *natuurvisie*: de algemene uitkomst van afwegingen tussen ethisch-existentiële en -esthetische waarde(n) van natuur tegenover andere waarden en belangen in termen van welzijn en welvaart.

2.2 Verschillende natuurbeelden

functies van natuur

Van de Maarel & Dauvellier (1978) maken de volgende, inmiddels klassieke en veelvuldig gehanteerde indeling van functies van de natuur:

- draagfunctie (als substraat voor steden, transportlijnen en andere technische werken, voor recreatievoorzieningen, en als opvang voor afvalstoffen);
- productiefunctie (productie van biomassa op land en in water, agrarische productie, productie van delfstoffen en energie);
- informatiefuncties (levering van wetenschappelijke informatie, reservoir van genetische informatie, bron van inspiratie, educatie en recreatie: informatiegebruiks- en informatiereservoirfunctie);
- regulatiefunctie (zuivering, stabilisatie: milieuhygiëne, veiligheid).

Natuur-
beschermingsraad

Min of meer aansluitend bij Van der Maarel & Dauvellier is het onderscheid dat de Natuurbeschermingsraad in natuurbeelden maakt. Het volgende overzicht geeft de typering van deze natuurvisies en de belangen en drijfveren volgens de Natuurbeschermingsraad (tabel 2.1). Volgende en wilde natuur zijn in de hier gevolgde benadering geen natuurbeelden maar kwalificaties van een toestand waarop de natuurvisies betrekking kunnen hebben.

Tabel 2.1 De natuurbeelden onderscheiden door de Natuurbeschermingsraad. Bron: Natuurbeschermingsraad, 1993

Natuurvisie/functie	Belangen/drijfveren
Productie-natuur	
* leverancier van energie, grondstoffen	* menselijk (over)leven
* leverancier van cultuurgewassen, vee	* economische bedrijvigheid
Gebruiksnatuur	
* natuur waaruit niet-cultuurgewassen & dieren kunnen worden geoogst	* oogst
* natuur als voorraadschuur en genenreservoir	* beleving van (ont)spanning
* natuur als leverancier van fysieke uitdaging voor de sportieve recreant ([ont]spanning)	
Gemodificeerde natuur	
* basis voor gefokte, gedomesticeerde dieren, gekweekte planten	* ervaring mens - dier/plant-relatie
* basis voor genetisch gemodificeerde organismen	* beheersing economische afhankelijkheid
	* menselijk welzijn
Bedreigende/hinderlijke natuur	
* natuur als bron van overlast en schade	* [belemmering] bedrijfsvoering
* natuur als bron van gevoel van wanorde, onveiligheid, bedreiging	* gevoel van onveiligheid, overlast
* natuur als bron van ergernis	
Regulerende natuur	
* stabilisering (klimaat, water, bodem)	* leven van mens, dier en plant
* zuivering (lucht; afbraak/immobilisatie [afval]stoffen, kringlopen)	* economie
Informatieve natuur	
* indicatorfunctie toestand/verandering milieu	* wetenschappelijke belangstelling
Heilzame natuur	
* natuur als bron van gezondheid	* menselijke gezondheid
Intrigerende natuur	
* natuur als bron van verwondering, onderzoek	* bevrediging (wetenschappelijke) belangstelling
* natuur als bron van onderwijs en educatie	* beleving van immateriële vreugden
* natuur als uitdaging voor activiteiten (avontuur, het onverwachte)	
Decor-natuur	
* de natuur als bron van ontspanning	* ontspanning (woon- & werkomgeving)
* esthetische natuur, als bron van inspiratie	* inspiratie (woon- & werkomgeving)
(woonomgeving, werkomgeving)	* economie (recreatie, toerisme)
Volgende natuur	
* aan huidige menselijke cultuur gebonden natuur - natuur in agrarisch cultuurlandschap, in stedelijke omgeving	* natuurbeleving
* half-natuurlijke natuur	* cultuurhistorie
	* eigenheid/identiteit landschap
	* zekere mate economische productie
Wilde natuur	
* oernatuur, wilde fauna en flora in oorspronkelijke, vrije staat; natuur zonder de mens c.q. menselijke beïnvloeding	* erkenning intrinsieke waarde natuur
	* existentiële beleving

De accenten die in natuurbeelden worden gelegd, maken dat natuurbeelden kunnen worden gezien als 'waardengebieden' (Huitzing, 1995) of 'domeinen van functies' (Volker, 1997), waarbinnen natuur een plaats krijgt: natuur wordt gekoppeld aan opvattingen en vormt zo normatieve categorieën.

natuurbeelden uit de NVK'97 enquête

Op basis van empirische gegevens, verzameld door een enquête met 35 gepresenteerde items, onderscheiden Buijs & Volker (1997) vijf verschillende soorten natuur.

Tabel 2.2 Empirische soorten natuur volgens Buijs & Volker (1997)

Empirische soorten natuur	Items
de elementen	zon, zee en wind
spontane natuur	wilde planten, insecten, mossen, klein wild, weidevogels, schimmels, stadsvogels, akkeronkruiden
productienatuur	weilanden, akkers, koeien en varkens, landschap (!)
aangelegde natuur	stadsparken, particuliere tuinen, volkstuinten, bosjes en houtwallen, wegbeplanting
gedomesticeerde natuur	kamerplanten, volkstuinten, particuliere tuinen, koeien, varkens, honden en katten

Niet alle mogelijk te kiezen items blijken door de gehanteerde factoranalyse in deze indeling te passen. Het meest opvallend is dit voor bossen. Dit komt waarschijnlijk omdat zij binnen meerdere beelden passen. Voor sommigen is het spontane natuur, terwijl anderen zich zeer bewust zijn van het aangelegde karakter en een bos in Nederland eerder productienatuur zullen noemen.

een vergelijking

De invalshoeken bij het onderscheiden van natuurbeelden van de Natuurbeschermingsraad en van Buijs & Volker zijn wezenlijk verschillend: analytisch-theoretisch *top-down* tegenover synthetisch-empirisch *bottom-up*. Het één met de beperkingen die voortvloeien uit de algemene uitgangspunten, het ander met de beperkingen die besloten liggen in de concrete opzet van de enquête. Een goede vergelijking wordt daardoor beperkt. Zo is het de vraag of de groep 'aangelegde natuur' van Buijs & Volker niet in de indeling van de Natuurbeschermingsraad voorkomt: de 'volgende natuur' en de 'decor-natuur' van de Natuurbeschermingsraad doen tezamen genomen wel sterk aan overeenkomst denken. Andersom ontbreekt een groot aantal natuurbeelden van de Natuurbeschermingsraad in de indeling van Buijs & Volker, zonder dat duidelijk is of (en zo ja, hoe) dit samenhangt met de opzet van de enquête.

2.3 Verschillende grondhoudingen

de 5
grondhoudingen van
Colby

Volgens Colby (1989, 1990) kunnen naar gedrag vijf grondhoudingen ten aanzien van natuur worden onderscheiden. Colby benadert de grondhoudingen vanuit het westerse, historisch perspectief van de moderne tijd. Als reactie op de aanvankelijke antropocentrische 'frontier economics' is eerst de bio- of ecocentrische 'deep ecology' naar voren gekomen. Uit deze confrontatie zijn vervolgens 'environmental protection' en 'resource management' ontstaan, en naast de laatste 'eco-development'. 'Environmental protection' en 'resource management' zijn vooral ontstaan uit 'frontier economics', onder invloed van groeiend begrip voor eigen belang op langere termijn; 'eco-development' heeft meer het ethisch bewustzijn van 'deep ecology'. Deze onstaansgeschiedenis maakt dat de latere grondhoudingen sporen van overeenkomst met de aanvankelijke uitersten van confrontatie vertonen.

Omdat de grondhouding 'kolonisorator' ('frontier economics') een nogal specifiek Noord-Amerikaanse indruk maakt, lijkt het voor onze situatie zinvol om eerst tot een iets vereenvoudigde hoofdingdeling te komen en die vervolgens met een onderverdeling uit te splitsen.

Fig. 2.1 Vereenvoudiging van Colby's grondhoudingstypen tot vier hoofdtypen.

Antropocentrisch		Ecocentrisch	Ecosophisch
'man on top of it all'	'man at the top of it all'		'man as just part of it all'
Colby kolonisorator	milieu-hyg. mens	hulpbronnen-beheerder	partner
hier	beheerser		terug-naar-de-natuur-mens
heerser	beheerder		beheerste

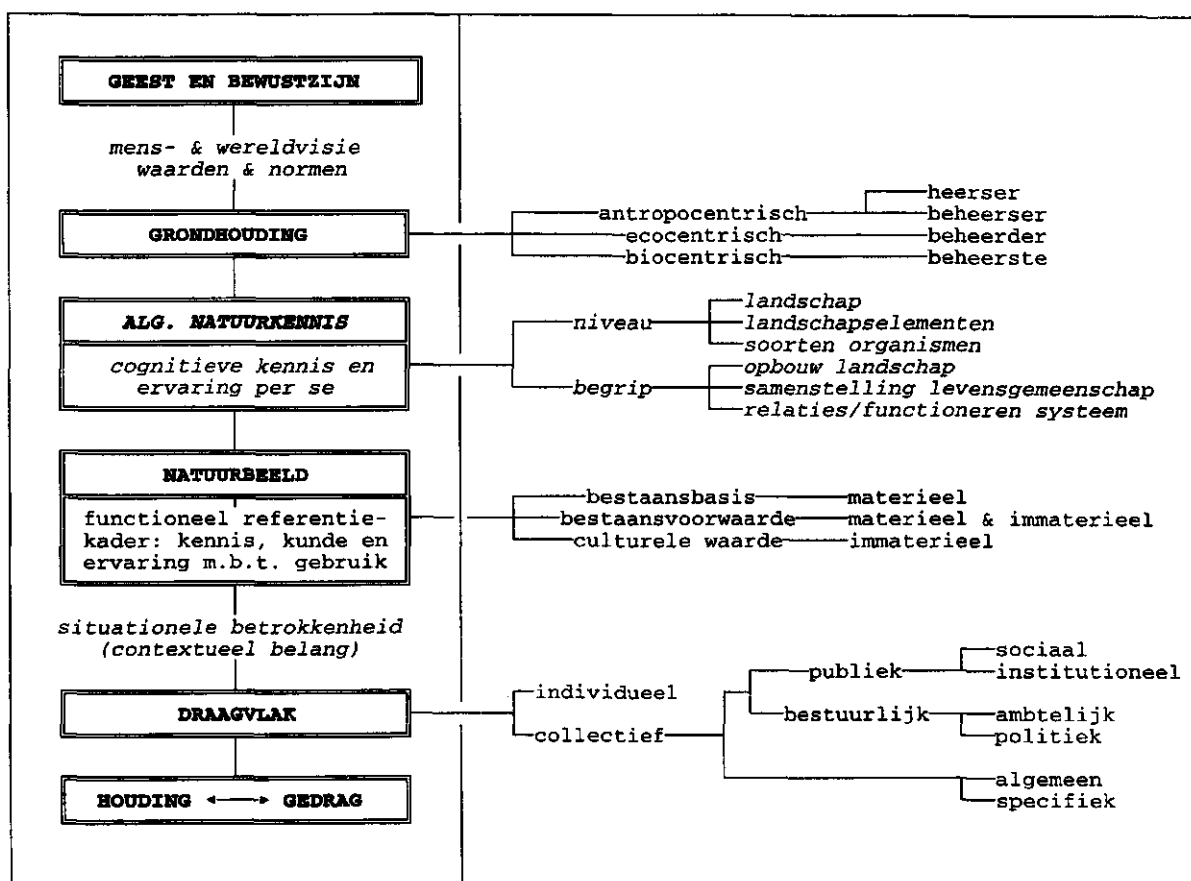
2.4 Synthese

Het volgende schema (figuur 2.2) verbeeldt het verband tussen de begrippen grondhouding, algemene cognitieve natuurkennis, natuurbeeld en draagvlak als schakels tussen het abstracte geheel van geest en bewustzijn enerzijds en onze uiteindelijke concrete houding en gedragingen anderzijds. Het benoemt tevens onderscheidingen die binnen deze begrippen kunnen worden gemaakt.

hoe fundamenteler de beïnvloeding, hoe duurzamer, maar ook: hoe moeilijker

Het schema geeft aan dat beïnvloeding van het draagvlak, van onderen naar boven gelezen, steeds fundamenteler en daarmee duurzamer werkt, maar tegelijkertijd steeds meer inspanning en tijd vergt. De figuur suggereert een eenzijdig verband. In feite is echter sprake van wederkerige relaties, die niet onbelangrijk kunnen zijn. Confrontatie met de gevolgen van een bepaald gedrag kunnen immers zeer wel leiden tot verandering in grondhouding en/of natuurbeeld (→ natuurvisie) → draagvlak.

Fig. 2.3 Synthese



omgaan met verscheidenheid

De verscheidenheid in natuurvisies is iets dat steeds in het achterhoofd moet worden gehouden bij de beoordeling van draagvlak. Daarbij is die verscheidenheid (gelukkig) niet lukraak verdeeld over de doelgroepen. Agrariërs, andere grondeigenaren⁴, stedelingen, jongeren, ouderen etc. kunnen dominante natuurvisies vertonen. Onderzoek ter zake staat echter nog in de kinderschoenen.

3 De doelgroepenkenmerken-methode ter bepaling van het maatschappelijk draagvlak

beperking tot
'rijksbeleid op
hoofdlijnen'

Evaluatie ex ante kan worden uitgevoerd op verschillende niveaus van beslissingen (operationeel, tactisch, strategisch) en met verschillende focuspunten (bijv. vooral gericht op het uiteindelijke resultaat, op de afzonderlijke instrumenten, of juist op het proces). Een scala van methodieken is hiervoor beschikbaar (zie bijv. Klaassen, 1995; Min. van Financiën, 1992). Het EENDD-project is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma bij het Natuurbeleidsplan. Het ligt daarom voor de hand het rijksbeleid, d.w.z. het natuurbeleid in hoofdlijnen, als niveau te kiezen. Vanwege de verknoping van effectiviteit en draagvlak (hoofdstuk 1) is het focuspunt draagvlak voor natuurbeleid. Een in ontwikkeling zijnde methode, kortweg de CSTM/IBN-methode genoemd, is hierbij toegesneden op onze vraagstelling. Wij noemen het de 'doelgroepenkenmerken-methode'. Zij vertoont ook verwantschap met situatiekenmerken-methode van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1992) en de 'Omgevingsanalyse' van het ministerie van VROM.

positionering

In onderstaand overzicht is deze methode gepositioneerd in het brede veld van methoden van evaluatie ex ante (de opsomming is overigens niet uitputtend). In de drie kolommen staan typen beleidsbeslissingen, variërend van operationele beslissingen over projecten tot strategische beleidskeuzen. Wij concentreren ons op het niveau daartussen: 'beleidsvoering op hoofdlijnen'. Het gaat hier om de algemene beleidsinhoud en het bijbehorende instrumentarium, in het geval van natuurbeleid meestal op rijksniveau. Evaluatie ex ante van meer concrete uitvoeringsprojecten enerzijds en de voorbereiding van strategische beleidskeuzen anderzijds, vallen hier dus buiten.

Ter verduidelijking van dit, overigens graduele, onderscheid, zijn in het overzicht enkele voorbeelden gegeven die, horizontaal gelezen, betrekking hebben op hetzelfde onderwerp maar op verschillende abstractieniveaus. Zo kan het beleidsonderwerp agrarisch natuurbeheer betrekking hebben op een daadwerkelijke uitvoering in een bepaald gebied, op het instrumentarium om dit te bevorderen op rijksniveau, of op de strategische keuze tussen verweven of scheiden van de natuurfunctie. Voor verschillende soorten beleidsbeslissingen zijn verschillende methoden van evaluatie ex ante beschikbaar.

doelgroepen

Draagvlak is geïncorporeerd in mensen, of, in bestuurlijk idioom: in actoren. Minder toepasselijk zijn daarom methoden van evaluatie ex ante die zich concentreren op de objectieve context van het beleid, zoals de situatiekenmerkenmethode van de WRR. In het kader van het EENDD-project hebben wij gekozen voor een uitwerking van de doelgroepenkenmerken-methode (vetgedrukt in het overzicht).

Tabel 3.1 Methoden voor ex-ante evaluatie bij verschillende soorten beleidsbeslissingen

Soort beleidsbeslissing	geredeneerd vanuit MLNV	
Operationeel	Beleidsvoering op hoofdlijnen	Beleidsstrategie
Evaluatie ex ante <u>beleidsprojecten</u>	Evaluatie ex ante <u>beleidsinhoud</u> en bijbehorend <u>instrumentarium</u>	Evaluatie ex ante <u>strategische beleidskeuzen</u>
Voorbeelden: - Agrarisch natuurbeheer in de Alblasserwaard - Omvormingsbeheer bos op A-locatie x - Realisering Nationaal Park De Utrechtse Heuvelrug - Realisering EHS - Waterwinning en natuur-ontwikkeling in het Hunzedal	Voorbeelden: - Agrarisch natuurbeheer via natuurproductiebeloning - Functiebeloning in A-locaties bossen - Het Nationale Parkenbeleid - Doorwerking EHS-beleid bij provincies - Financiering natuur door koppeling met waterwinning	Voorbeelden: - Agrarisch natuurbeheer vs. aankoop landbouwgronden - Relatie natuurbeleid-bosbeleid - Economische exploitatie Nationale Parken - Groene infrastructuur in ICES-verband - Relatie LNV-natuurbeleid en VROM-drinkwaterbeleid
EX ANTE EVALUATIE	METHODEN	
a) Monetaire methoden: - KBA = Kosten-baten analyse - KEA = Kosteneffectiviteitsanalyse - Budgettaire en financiële analyse	-Situatiekenmerkenmethode (WRR, Milieubeleid) - Doelgroepenkenmerkenmethode (statisch) - Beleidsstijlen-analyse (ook wel sturingsstrategieën genoemd), bijv via de CSTM/IBN-methode - Omgevingsanalyse (VROM, Milieubeleid)	Algemeen: Toekomsteverkenning (projectief dan wel prospectief), waaronder - Scenariostudies - Trendanalyse - Delphi-methode - SWOT-analyse = Sterkten/Zwakheden, Kansen/Bedreigingen - (C)TA = (Constructive) Technology Assessment
b) Niet-monetaire methoden: - Multi criteria analyse (diverse varianten) - Schaduwprojectmethode - MER = Milieu-effect Rapportage		
c) Presentatietechnieken: - Balance sheet en scorecard		

Bronnen:

- Werkgroep EENDD (1996), *Draagvlak en doeltreffendheid van natuurbeleid; Het algemene kader*, hst 4, Wageningen/Den Haag, dec.'96.
- Zweegman & Hekhuis (1997).
- Klaassen (1995).
- Min. van Defensie, *Vademecum Beleidsevaluatie*, hst 6.
- Veeneklaas, et al. (1995)
- A. Sorber (1991), 'Grote projecten en ex ante evaluatieonderzoek bij de overheid'. In: *Beleidsanalyse* 91-3:13-23.

de vragenlijst

De doelgroepenkenmerken-methode wordt doorlopen aan de hand van een vragenlijst. Dit levert, als het goed is, een beschrijving van de relevante kenmerken van de belangrijkste actoren, hun opvattingen over beleidsdoelen en -instrumenten, hun opstelling bij belangentegenstellingen, hun machtsmiddelen ('hulpbronnen') en hun eventuele onderlinge afhankelijkheden. Kunst is nu uit deze informatie een totaalbeeld te destilleren dat inzicht geeft in het verwachte draagvlak, of het ontbreken daarvan. Vervolgens kan nagedacht worden over mogelijkheden dit draagvlak te mobiliseren dan wel dit op essentiële punten te herstellen.

In het EENDD-rapport *Bouwen aan draagvlak: de doelgroepenkenmerken-methode als indicator van draagvlak* (Zweegman & Hekhuis, 1997) wordt de operationalisering uitvoerig beschreven. Een samenvatting van de vragenlijst vindt u hieronder

VRAGENLIJST DOELGROEPENKENMERKENMETHODE

(Ingekorte versie)

I Objectieve kenmerken doelgroep

a) Wie maakt deel uit van het beleidsnetwerk?

a1) Sturende actor (vaak overheid)

a2) Doelgroepen, hun organisatieverbanden en hun organisatiegraad (hechtheid).

b) Maatschappelijke betekenis doelgroepen

c) Relevante kenmerken belangrijkste doelgroep(en), inclusief variatie tussen en binnen doelgroepen.

II Probleemperceptie en probleemerkenning bij de doelgroep

a) Heeft de doelgroep een met de sturende actor gedeelde perceptie van het probleem?

b) Zijn er duidelijke verschillen in natuurdefinitie en natuurvisie, binnen de doelgroep of tussen doelgroep en sturende actor?

III Doelen en belangen, en het omgaan met belangentegenstellingen bij de doelgroep(en)

a) Doelen en belangen

a1) Wat zijn de belangrijkste doelen en daaruit af te leiden belangen van de doelgroep?

a2) Welke belangentegenstellingen zijn te onderkennen?

b) Hoe gaat men met belangentegenstellingen om? ('verbondenheid')

b1) Houding: Willen ze er samen uit komen? Is er aandacht voor het algemeen belang naast het eigen belang?

b2) Gedrag: Bereidheid tot het brengen van offers

IV Hulpbronnen (machtsmiddelen) en afhankelijkheden

a) Welke hulpbronnen staan de sturende actor ter beschikking?

Vb. Geld, regelgeving, kennis, goodwill ('vertrouwen')

b) Welke hulpbronnen staan de doelgroep ter beschikking?

Vb. Grondeigendom, geld, kennis, verworven rechten

c) Gezien deze verdeling van hulpbronnen (de relatieve machtsposities), hoe liggen de afhankelijkheden tussen de sturende actor en de doelgroep?

V. Perceptie van de kosten en effecten van het beleid

a) Financieel-economische inpasbaarheid

b) Niet-financiële kosten en baten

c) Rechtvaardig geachte verdeling van lasten?

d) Opvattingen over doeltreffendheid van het beleid en doelmatigheid van de ingezette middelen

VI. Aan de hand van antwoorden op deze vragenlijst kunnen de hamvragen worden gesteld:

a) Hoe is het draagvlak voor het beleid - passief en actief - te taxeren?

b) Praktische consequenties van draagvlaktaxatie

b1) Hoe kan een eventueel aanwezig draagvlak worden ingezet ter bevordering van de effectiviteit van het beleid?

b2) Hoe kan een eventueel gebrek aan draagvlak worden gerepareerd?

toetsing

De bruikbaarheid van de methode is empirisch getoetst op twee beleidsterreinen:

– Functiebeloning van (particuliere) boseigenaren op A-locaties.

– Het Nationale Parkenbeleid.

Voor de inhoudelijke bevindingen (mate van draagvlak voor het beleid bij de actoren; factoren die dit beïnvloeden) wordt verwezen naar kader 4 (als voorproefje) en voor het onversneden product naar de studie van Zweegman & Hekhuis (1997). Een wat algemene reflectie op de bruikbaarheid volgt na het kader.

Kader 4. Resultaten van de doelgroepenkenmerken-methode: particuliere boseigenaren van A-locaties

Er is een grote variëteit binnen de doelgroep naar leeftijd, naar zelf beheren of rentmeester/beheerder, en naar grootte van beheergebied. In zijn algemeenheid hebben de eigenaren een sterke binding met het bos en zijn behoudend ten aanzien van sterke veranderingen in het beheer. Het belang wat voor veel eigenaren bovenaan staat, is instandhouding van het eigen bosbezit. Over het algemeen delen de eigenaren de probleemperceptie van het A-locatiebeleid en zijn ze ook positief ten opzichte van de

invoering van een A-locatiebeleid.

Vanuit hun belang/hoofddoelstelling (instandhouding bosbezit) volgt dat financiële consequenties van het beheer belangrijk zijn. Naast deze doelstelling zetten eigenaren verschillende accenten (landschap/cultuur, streven naar een multifunctioneel bos en natuur). Het natuurbeeld van particuliere eigenaren blijkt vooral bij cultuurgebonden, gebruiks- en productienatuur te liggen en maar voor een beperkt deel bij de wilde natuur.

Belangrijke belangentegenstellingen liggen op het vlak van beheervrijheid, recreatie, eigendom, en op het terrein van planologische schaduwwerking. De meeste eigenaren hebben er vertrouwen in de A-locatieproblematiek samen met de overheid op te kunnen lossen. Ongeveer de helft van de particulieren is in principe bereid geld uit andere inkomstenbronnen te investeren in verhoging van de natuurwaarden van het bos (en doet dit vaak al).

De overheid bevindt zich in een afhankelijke positie voor de realisering van het aanvullend A-locatiebeleid, maar er is ook sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Particulieren hebben voornamelijk de hulpbronnen eigendomsrecht en daarmee beheervrijheid, maar het ontbreekt eigenaren vaak aan geld en specifieke kennis voor het A-locatiebeleid. Er is maar een beperkte inwisselbaarheid van beheervrijheid en vertrouwen voor geld bij de eigenaren.

In zijn totaliteit is ongeveer een kwart van de particuliere eigenaren tegen geïntegreerd bosbeheer met alleen inheemse boomsoorten voor hun A-locatie. Een deel van de eigenaren die tegen het verwijderen van de exoten zijn, heeft er geen probleem mee dat overgegaan wordt naar geïntegreerd bosbeheer zolang deze overgang maar niet te snel moet. Vrijwel geen van de particuliere eigenaren is bereid (deels) bij te dragen in de extra uitgaven voor aanvullende A-locatie maatregelen. Ongeveer de helft van de particulieren is wel bereid een deel van de gederfde opbrengsten als gevolg van het uitvoeren van maatregelen (bijvoorbeeld vroegtijdige velling) of structurele opbrengstderving (structureel aanpassing beheer) voor eigen rekening te nemen.

ervaringen bij het gebruik

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat de doelgroepkenmerken-methode goed toepasbaar is. Zowel onder particuliere boscijgenaren van A-locaties als onder grondeigenaren binnen nationale parken kan een goed zicht worden verkregen op de mate van draagvlak. Door rekening te houden in het proces van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering met doelgroepkenmerken, kan het draagvlak voor het beleid bij de doelgroepen benut of actief gestimuleerd worden. De methode kent echter ook zijn beperkingen:

praktische problemen

1. Het is een uiterst zorgvuldige en tijdrovende taak om alle kenmerken binnen de clusters te meten. Daar komt nog bij dat veelal het beleid te maken heeft met meerdere (sub)doelgroepen. Voor elke subdoelgroep is het noodzakelijk om alle doelgroepkenmerken te meten. Dit maakt de methode al met al nog tijdrovender.

2. Ten tweede is het min of meer noodzakelijk dat het beleid in aanzienlijke mate uitgekristalliseerd is, om gedegen en betrouwbaar te kunnen oordelen over de mate van draagvlak (en daarmee over een

theoretische
problemen

mogelijke effectiviteit) . Consequenties van het beleid moeten immers duidelijk zijn. Dit is een probleem wanneer de methode wordt toegepast bij de beleidsbepaling (zie het einde van dit hoofdstuk). Kenmerkend aan dit moment is immers dat het beleid meestal nog niet volledig is uitgekristalliseerd.

3. Een derde knelpunt is dat de gemeten kenmerken (nog) niet ten opzichte van elkaar gewogen kunnen worden. Niet automatisch kan objectief worden aangegeven welke kenmerken cruciaal zijn voor de mate van draagvlak voor de betreffende doelgroep. Via een subjectieve beoordeling van de gebruikers van de methode moet worden bepaald wat voor het draagvlak de vitale kenmerken zijn.

4. Uit het empirisch onderzoek en uit eerder onderzoek komt naar voren dat de methode het belang van het beleidsproces, dat wil zeggen de dynamische kant van de zaak, dreigt te onderbelichten. Kader 5 illustreert dit.

Kader 5. Belang van beleidsproces bij Nationale Parkenbeleid

Voorbeeld 1

De Utrechtse Heuvelrug is een potentieel Nationaal Park. De doelstelling om hiertoe te komen werd onderschreven door de betrokkenen. Bij de aansturing van de procedure door het rijk en een adviescommissie werd de betrokkenen gevraagd zich te commiteren aan de uitkomsten van het overleg voordat zij toegelaten werden tot het overleg. Deze procesorganisatie stuitte bij particuliere landgoedeigenaren op groot verzet, mede omdat zij in het overlegorgaan ondervertegenwoordigd zouden zijn. De procedure werd na bestuurlijke discussie stopgezet, omdat het vereiste draagvlak ontbrak.

Op initiatief van de landgoedeigenaren is vervolgens een procesorganisatie opgezet met een andere samenstellingsverhouding, waarbij de betrokken uit het gebied zelf en de provincie het voortouw namen om te komen tot een 'Natuurgoed Utrechtse Heuvelrug'. Het rijk heeft de mogelijkheid om uiteindelijk alsnog tot een nationaal park te komen open gehouden. Hetzelfde doel is dan bereikt, met een groot maatschappelijk draagvlak maar via een andere procesorganisatie.

Voorbeeld 2

De betrokkenheid om te overleggen over de instelling tot nationaal park is ondanks bestaande belangentegenstellingen groot, aldus vrijwel alle respondenten. Enkele respondenten geven aan dat aanvankelijk de boot nog wat werd afgehouden, maar dat daarna intensief overleg volgde. De perceptie van een 'bedreiging' verandert in een 'noodzakelijk geachte samenwerking'. Zowel 'particulieren' als 'overheden' geven aan dat betrokkenen er een groot belang aan hechten om door middel van overleg belangentegenstellingen te overwinnen.

ook het proces is belangrijk

Uit eerder onderzoek (VCNP, 1996; Hinssen, 1997; Kuindersma et al., 1997) blijkt dat 'het ontstaan van draagvlak tijd kost en in interactie tot stand gebracht moet worden'. 'Het is de overlegorganen vaak gelukt om, met veel inzet en prudentie, met een open benadering en met begrip voor de diverse belangen, het draagvlak in de loop van de oprichtingsperiode en na de definitieve instelling verder te ontwikkelen'.

De doelgroepenkenmerken-methode is overigens wel aan te vullen met vragen naar het proceskenmerken. In de enquête bij grondeigenaren betrokken bij Nationale Parken is dit bijvoorbeeld gebeurd (Zweegman & Hekhuis, 1997).

zowel vooraf als tijdens de beleidsuitvoering

De doelgroepkenmerken-methode kan beleidsmedewerkers zowel vooraf (ex ante) als tijdens de beleidsbepaling respectievelijk de beleidsuitvoering van dienst zijn bij het bepalen van het draagvlak voor het beleid. In combinatie met eigen ervaring en inzichten en methoden die behulpzaam zijn bij het bepalen van de sturingsstrategie, kan gekozen worden voor een toe te passen sturingsstrategie voor een bepaalde doelgroep.

4 Provinciaal draagvlak

Bij de definiëring van het begrip draagvlak (par. 1.2) wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De doelgroepenkenmerken-methode, zoals behandeld in het vorige hoofdstuk, is vooral toegespitst op het in beeld brengen van het maatschappelijk draagvlak. Zoals eerder gesteld, leunt het rijksnatuurbeleid in zijn invulling en uitvoering echter sterk op het provinciale niveau. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of hier draagvlakproblemen zijn te verwachten. Dit is in een EENDD-deelstudie apart onderzocht (Van den Eeden, 1997).

4.1 Is provinciaal draagvlak een probleem?

In het begin van het onderzoek van Van den Eeden is het vermoeden geuit dat het provinciaal draagvlak voor het natuurbeleid te wensen overliet. Op basis van het onderzoek kan dit beeld worden bijgesteld. Bij provincies lijkt een redelijke mate van draagvlak te bestaan voor het nationale natuurbeleid. Bij diverse provincies staat het natuurbeleid redelijk hoog op de politieke agenda. Dit is deels te danken aan het concept van de EHS, dat in de praktijk veelvuldig wordt gebruikt. Ook het draagvlak voor het bos- en landschapsbeleid is in ruime mate aanwezig. Over het gedeelte van het natuurbeleid dat is neergelegd in Ecosystemen in Nederland (Ministerie van LNV, 1995) wordt door provincies wisselend gedacht. Bepaalde opvattingen kunnen op brede steun rekenen (toewijzen van natuurdoelen, natuurdoeltypen, ABC-sporen). Voor andere opvattingen (meer oernatuur in Nederland en gebiedsvisies) bestaat minder draagvlak bij de provincies. Provincies hechten in het algemeen meer prioriteit aan de realisering van multifunctionele dan aan oernatuur. Provincies zien voorts niet goed de meerwaarde in van het instrument gebiedsvisies. Bij het bovenstaande dient men zich te realiseren dat draagvlak voor het natuurbeleid van provincie tot provincie verschilt. Ook is van belang te beseffen dat draagvlak een dynamisch verschijnsel is; het verandert in de loop der tijd.

ecosystemen

In de volgende paragraaf worden de voornaamste bevindingen van het onderzoek naar draagvlak voor natuurbeleid bij provincies weergegeven. Dit wordt gedaan door kort de waargenomen succes- en faalfactoren te benoemen en daaraan een aanbeveling voor beleidsvorming of -uitvoering te verbinden. Een veel uitvoeriger beschrijving van de geconstateerde succes- en faalfactoren is te vinden in het rapport *Provinciaal draagvlak van het rijksnatuurbeleid* (Van den Eeden, 1997, in het bijzonder hst. 4).

4.2 Succes- en faalfactoren

Succes- en faalfactoren van provinciaal draagvlak

Beleidsinhoud:

- beleidsruimte provincies (flexibele doelen)
- interne samenhang van beleid
- voldoende capaciteit
- organisatie van de uitvoering
- niveau van verantwoordelijkheden

Beleidsproces:

- betrekken bij de besluitvorming
- timing

proces is belangrijk

Bij de verklaring van het ontstaan of het achterwege blijven van draagvlak voor het natuurbeleid worden vaak instrumentele factoren aangedragen. Deze hebben betrekking op de beleidsinhoud: doelen, middelen en verdeling van verantwoordelijkheden. Uit het onderzoek blijkt dat ook andere, meer procesmatige factoren van belang zijn, zoals participatie bij de besluitvorming en timing.

Aanbeveling 0: Denk bij de evaluatie ex ante van een beleid op draagvlak-aspecten niet alleen aan inhoudelijke maar ook aan procesmatige factoren. Het gaat dus niet alleen op het zodanig aanpassen van doelen en middelen dat meer draagvlak ontstaat, maar het gaat ook om de benadering van provincies: Hoe betrek ik ze bij het beleid en wanneer treed ik met mijn beleid naar buiten?

Inhoudelijke factoren

ruimte voor eigen invulling van doelen

Eén van de belangrijkste succes- en faalfactoren voor het ontstaan van draagvlak is de openheid van doelen. Van belang is te beseffen dat provincies een eigen autonome positie innemen in het Nederlandse openbaar bestuur. Ze zijn niet te vergelijken met de uitvoerende LNV-organisaties, zoals de Dienst Landelijke Gebieden, LASER of Staatbos-beheer. Provincies hebben een eigen politieke legitimering voor hun handelen. Dit maakt dat ze meer ruimte hebben dan de uitvoerende diensten om eigen afwegingen te maken. Het formuleren van doelen die het mogelijk maken dat provincies hun eigen invulling eraan kunnen geven, vergroot de kans op draagvlak.

Aanbeveling 1: Laat bij de formulering van doelen waar mogelijk beleidsruimte aan de provincies. Met name hechten provincies belang aan beleidsvrijheid ten aanzien van de manier hoe zij het natuurbeleid uitvoeren. Provincies functioneren als middenbestuur in een complex krachtenveld van regionale en landelijke organisaties. Dit maakt dat de

situationele context van invloed is op de wijze waarop zij het natuurbeleid uitvoeren.

interne samenhang van beleid

Een tweede belangrijke succes- en faalfactor vormt de interne samenhang tussen concepten uit het natuurbeleid. Provincies zijn gebaat bij integraal beleid. Zij vinden het al ingewikkeld genoeg dat ieder ministerie zijn eigen beleidsconcepten hanteert. Daarom dringen zij sterk aan op vermindering van concepten en een versterking van de samenhang tussen de diverse concepten.

Aanbeveling 2: Let op de interne samenhang van het natuurbeleid. Probeer het natuurbeleid in enge zin en het bos- en landschapsbeleid goed op elkaar af te stemmen. Doe hetzelfde wat betreft de kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelstellingen.

capaciteit

De derde succes- en faalfactor is de capaciteit (personen, middelen) van de uitvoerende organisatie. De mate waarin financiële middelen beschikbaar zijn, blijken van grote invloed te zijn op het provinciaal draagvlak voor het beleid.

Aanbeveling 3: Denk bij de formulering van een beleid niet alleen aan doelen, maar ook aan de inzetbaarheid van uitvoerend personeel en de financiële middelen die voor de uitvoering van het beleid nodig zijn.

uitvoeringsstructuur

De vierde succes- en faalfactor is de uitvoeringsstructuur (verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden). Uit het onderzoek blijkt dat het wenselijk is dat de uitvoeringsstructuur helder en consistent is opgebouwd. Dit wil zeggen dat er sprake is van een logische verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen LNV en de provincies. Is dit niet het geval, dan kunnen conflicten en irritaties bij de implementatie van het beleid niet uitblijven. Uiteraard komt dit het behoud van draagvlak niet ten goede.

Aanbeveling 4: Zorg bij de formulering van een beleid voor een heldere en consistente uitvoeringsstructuur. Provincies willen duidelijkheid over wat ze wel en niet moeten doen.

niveau van verantwoordelijkheden

De vijfde succes- en faalfactor heeft betrekking op de actor waaraan verantwoordelijkheden worden toebedeeld. Uit dit onderzoek blijkt: Hoe lager verantwoordelijkheden worden neergelegd, hoe groter de kans op draagvlak. Provincies willen zich vaak pas echt voor iets inzetten, als zij in het beleid de eigen ideeën terugzien.

Aanbeveling 5: Denk aan het niveau waarop verantwoordelijkheden worden toebedeeld. Hoe meer verantwoordelijkheden provincies krijgen bij de uitvoering van (onderdelen) van het natuurbeleid, hoe meer zij zich zullen inspanningen voor dat beleid.

Procesfactoren

betrekken bij besluitvorming

De zesde succes- en faalfactor wordt gevormd door de participatie van actoren in de besluitvorming over het natuurbeleid. Het is een bekend

gegeven dat actoren die mee kunnen praten over de vormgeving van een beleid eerder geneigd zijn het beleid te ondersteunen dan actoren die niet zijn gehoord.

Aanbeveling 6: Betrek provincies zo snel mogelijk bij de beleidsvorming rondom het natuurbeleid. Hoe meer eigen ideeën provincies in het beleid zien verwezenlijkt, hoe groter de kans op draagvlak voor het beleid.

timing

De zevende succes- en faalfactor vormt het moment waarop LNV met het nieuwe beleid naar buiten treedt. Komt een dergelijk moment op een verkeerd moment voor provincies, dan is de kans aanwezig dat dit het aanwezig draagvlak verstoort, en dat het potentiële draagvlak voor het beleid afbrokkelt.

Aanbeveling 7: Treed met een nieuw beleid naar buiten op een moment dat dit provincies niet stoort in onderhandelingsprocessen of wat dies meer zij. Een verkeerder timing kan contraproductief werken.

5 Benutten van draagvlak via functiecombinatie

Bij de definiëring van draagvlak (par. 1.2) zijn twee componenten onderscheiden: passief draagvlak (houding) en actief draagvlak (gedrag). De doeltreffendheid van beleid kan worden vergroot door passief draagvlak te mobiliseren in actieve inzet, of al bestaand actief draagvlak te versterken, bijvoorbeeld door belemmeringen op te heffen of door financiële ondersteuning.

multifunctioneel
grond- en
watergebruik

In een welvarend en dichtbevolkt land als Nederland bestaat een structureel ruimtegebrek. Dit impliceert dat voor een effectief offensief natuurbeleid multifunctionaliteit van het gebruik van bodem en water een niet te negeren optie is. Voor drie belangrijke gebruiksfuncties die in potentie met natuur zijn te combineren (waterwinning, wonen, recreatie) is nagegaan waar kansen en belemmeringen liggen. De invalshoek hierbij is primair economisch, zij het dat de functionele relatie tussen de gebruiksfuncties uiteraard aan de orde komen. Van het bestuderen van een vierde belangrijke functiecombinatie, die tussen landbouw en natuur, is in de EENDD-studie afgezien. Op diverse andere plekken worden de mogelijkheden en beperkingen daarvan al intensief onderzocht.

natuursector
financieel klein

Ten opzichte van de sector natuur zijn de waterwinning, de woonsector en de recreatiesector financieel groot. Een voor deze drie medegebruikssectoren relatief kleine bijdrage kan een bedrag opleveren gelijk aan het totale rijksbudget voor natuur. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een toeslag van f 0,10 op een m³ drinkwater, jaarlijks f 25,- van elke bezoeker van een natuur- of recreatiegebied of een toeslag van 1% op een nieuw rijtjeshuis. Initiatieven voor functiecombinatie lopen dan ook niet in de eerste plaats stuk op financiële gronden. Gebrek aan politieke wil om het potentieel in te zetten voor natuur kan wel een knelpunt zijn. Zo wordt het oormerken van belastinggeld bijvoorbeeld als ongewenst beschouwd. Ook liggen er knelpunten bij de wet- en regelgeving. Voorbeelden zijn problemen rond de herplantplicht en verbod op begrazing in waterwingebieden, vestigingsvergunning voor horaca-ondernemingen in bos- en natuurgebied, of toestemming om woningen te bouwen.

Tip 1. Er valt winst te behalen bij functiecombinatie. Om de effectiviteit van beleid te bevorderen via functiecombinatie: Richt u op het versterken van de politieke wil daartoe en het slechten van obstakels in de sfeer van wet- en regelgeving.

‘ecologiseren’ van
de economie meest
kansrijk

Er zijn twee strategieën voor het benutten van functiecombinatie als alternatieve financieringsbron van natuur: het ‘economiseren’ van natuur of het ‘ecologiseren’ van de economie. Het economiseren van natuur gaat gepaard met waarderingsproblemen en hoge transactiekosten, bijvoorbeeld bij toepassing van het profijtbeginsel. Het

alternatief, ecologiseren van de economie, lijkt kansrijker. Er moet dan wel draagvlak zijn bij de economische sector. Het draagvlak zal toenemen naarmate de economische sector meer baat heeft bij het ecologiseren. Dit gaat op voor de drie bestudeerde functiecombinaties: waterwinning is gebaat bij natuur vanwege de link met schone grond en schoon water, voor sommige vormen van recreatie is natuur onontbeerlijk, en wonen in het groen vertegenwoordigt ook een economische waarde (Luttik en Zijlstra, 1997). Ecologisch beheer is een voorbeeld van het ecologiseren van de gebruiksfunctie. Van de grond in gebruik voor de functiecombinaties 'natuur-recreatie' en 'natuur-waterwinning' komt een aanzienlijke oppervlakte (100.000 à 200.000 hectare) in aanmerking voor ecologisch beheer. Langs deze weg kunnen natuurwaarden bevorderd worden zonder extra kosten: ecologisch beheer is doorgaans goedkoper dan traditioneel beheer.

Tip 2. 'Ecologiseren' van de economie lijkt kansrijker dan 'economiseren' van natuurwaarden. Benut het draagvlak voor natuur ook door invloed aan te wenden bij de vormgeving van beleid buiten de directe natuursector.

waterwinning

In het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) is de opstelling naar waterleidingbedrijven vooral defensief: de nadelige effecten van waterwinning voor natuur moeten bestreden worden. In de *Nota Milieu en Economie* (Min. VROM et al., 1997) wordt juist gewezen op de wederzijdse voordelen van de functiecombinatie 'waterwinning-natuur'. Ecologisch beheer van waterleidingbedrijven wordt daarin genoemd als voorbeeld waaruit blijkt dat natuur, bos en landschap niet alleen meer de zorg zijn van de traditionele natuurbeschermers, maar, geheel in lijn met de definitie van draagvlak zoals die in de EENDD-studie wordt gehanteerd, zetten waterleidingbedrijven zich in voor natuur. Het is gunstig voor de effectiviteit van natuurbeleid waterleidingbedrijven desgewenst te stimuleren tot ecologisch beheer, en ze waar nodig financieel te steunen. Tot ecologisch beheer worden overigens ook alternatieve vormen van waterwinning gerekend waarin natuur en waterwinning nevensgeschikt zijn.

Tip 3. 'Waterwinning-natuur': Voer naast defensief beleid ook offensief beleid ten aanzien van waterwinners.

recreatie

Aan toepassing van het profijtbeginsel in de recreatiesector zitten vele haken en ogen. Om er een paar te noemen: strijdigheid met de doelstellingen van het recreatiebeleid, vraaguitval en hoge transactiekosten. Vooral het laatste bezwaar maakt deze optie vanuit economisch oogpunt minder geschikt. Dit neemt niet weg dat het profijtbeginsel andere doelen kan dienen en incidenteel lucratief kan zijn. Ondernemers die belang hebben bij natuur, bos of landschap, lijken echter een grotere potentiële alternatieve financieringsbron te vormen dan recreanten. Hier zijn twee mogelijkheden. Ten eerste het uitbaten van een bos- en natuurgebied door (tegen betaling) vergunning te verlenen aan horecabedrijven. Ten tweede het bieden van een

mogelijkheid om een bedrijf te starten of uit te breiden met natuuraanleg- of onderhoud als tegenprestatie.

Tip 4. 'Recreatie-natuur': De mogelijkheden voor alternatieve financiering liggen eerder bij recreatie- en horecaondernemers dan bij recreanten.

bebouwing

Toestemming om te bouwen, of om op een bepaalde plek een bedrijf uit te oefenen, kan een grote economische waarde vertegenwoordigen. Dit biedt de overheid de kans om deze toestemming te ruilen voor natuur- en landschapsontwikkeling. Mogelijkheden hiertoe liggen bij horeca- en recreatiebedrijven (zie boven), en dan vooral bij de bedrijven die veel grond nodig hebben voor de bedrijfsuitoefening, of over veel financiële draagkracht beschikken. Maar ook nieuwe buitenplaatsen en landgoederen zijn op dit principe gebaseerd.

Tip 5. 'Wonen-natuur' en 'recreatie-natuur': Benut de mogelijkheden voor het ruilen van bouw- of uitbreidingsvergunning tegen groenaanleg- of onderhoud.

1. Wanneer in dit rapport ongeclausuleerd gesproken wordt over 'natuurbeleid' dan wordt daarbij inbegrepen het bos- en landschapsbeleid.
2. Het Relatienota-beleid is hiervan een mooi voorbeeld.
3. In de gehanteerde lijst met vragen (hoofdstuk 3) gaat het specifiek om:
 - Heeft de doelgroep een met de sturende actor gedeelde perceptie van het probleem?
 - Zijn er duidelijke verschillen in natuurdefinitie en natuurvisie, binnen de doelgroep of tussen doelgroep en sturende actor?
4. Zo blijkt uit onderzoek bij particuliere boseigenaren, zie volgende hoofdstuk, dat het overheersende natuurbeeld er een is van 'cultuur- en gebruiksnatuur' en veel minder van 'oernatuur'. Op het eerste kan men deze doelgroep aanspreken, en bestaat er draagvlak voor behoud en ontwikkeling ervan.

Literatuur

- Boer, J. de, N.M. van der Grijp & L.K. Slager, 1993. *Evaluatie natuurbeleid - verkennende fase*. Amsterdam, Instituut voor Milieuvraagstukken, R-93/01. 134 p.
- Buijs, A.E. & C.M. Volker, 1997. *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. Wageningen, SC-DLO Rapport 546, 86 p. + bijlagen.
- Colby, M.E., 1989. *The evolution of paradigms of environmental management in development*. Washington DC, Strategic Planning and Review Discussion Paper No. 1/ Policy, Planning, and Research Working Paper 313. The World Bank. 79 p.
- Colby, M.E., 1990. *Ecology, economics, and social systems: The evolution of the relationship between environmental management and development*. Ann Arbor, MI, USA, Thesis University of Pennsylvania. UMI Dissertation Services. 370 p.
- Eeden, N. van den, 1997. *Provinciaal draagvlak en het rijksnatuurbeleid*. Den Haag, LEI-DLO.
- Hinssen, J.J.P., 1997. *Sturing van de Nationale Parken in Nederland: een bestuurskundig onderzoek naar sturingsstrategieën op der drie Nationale Parken (i.v.) in Nederland*. Enschede, CSTM rapportenreeks nr 58.
- Huitzing, D., 1995. 'Diversiteit aan waarden van de natuur'. In: *Filosofie en Praktijk*, jg. 16 nr 4:192-203.
- Klaassen, H.L., 1995, *Besluitvorming in afhankelijkheid*. Rotterdam, Proefschrift EUR.
- Klijn, J.A. & F.R. Veeneklaas, 1996. *Realiseringskansen van natuur in grote eenheden*. Rijswijk, RMNO-rapport nummer 117. 49 p.
- Kuindersma, W., G.J. Zweegman & J.P.P. Hinssen, 1997. *Van beleidsprestaties naar oorzaken, natuurbeleid is mensenwerk*. Wageningen, DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, rapport 291. 185 p.
- Luttik, J. & M. Zijlstra, 1997. *Woongenot heeft een prijs. Het waardeverhogend effect van een groen en waterrijke omgeving op de huizenprijs*. Wageningen, SC-rapport 562. 49 p.
- Luttik, J., 1997. *Functiecombinatie als alternatieve financieringsbron van natuur. De combinaties natuur-waterwinning, natuur-wonen en natuur-recreatie bezien vanuit een economische invalshoek*. Wageningen, SC-rapport 591.
- Maarel, E. van der & P.L. Dauvellier, 1978. *Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland*. 's-Gravenhage, Studierapport Rijksplanologische Dienst, Staatsuitgeverij, dl. 9. 2 dln.
- Ministerie van Financiën, 1992. *Evaluatiemethoden; Een introductie*. Den Haag, afdeling beleidsevaluatie, Sdu Uitgeverij.

Ministerie LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan*. Regeringsbeslissing. Den Haag, Tweede Kamer de Staten-Generaal, vergaderjaar 189-1990, 21 149, nrs 2-3. SDU uitgeverij.

Ministerie van LNV, 1995. *Ecosystemen in Nederland*. Den Haag. 112 p.

Ministeries van VROM, EZ, LNV en V&W, 1997. *Nota Milieu en Economie. Op weg naar een duurzame economie*. Den Haag. 158 p.

Molenaar J.G. de, 1997. *Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur*. Wageningen, IBN-rapport 336.

Natuurbeschermingsraad, 1993. *Natuur tussen de oren. Natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van het beleid*. Utrecht. 40 p. + bijlagen.

NRLO, 1990. *Hoofdlijnen natuuronderzoek in het kader van het natuurbeleidsplan*. Den Haag, Rapport nr 90/12. 61 p. + bijlagen.

RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, 1997. *Natuurverkenning 97*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink bv. 183 p.

Veeneklaas, F.R., J.M.J. Farjon, H.J. Hekhuis, J.G. de Molenaar, 1995. *Evaluatie vooraf van natuurbeleid en toekomstverkenning natuur - Een haalbaarheidsstudie*. Wageningen, SC-rapport 371. 111 p.

Volker, C.M., 1997. 'Praktijkgericht onderzoek, dilemma's en kansen voor doelgroepen'. In: C.M. Volker (red.) *Draagvlak voor natuur en landschap in de samenleving*. Wageningen, SC-rapport 533. 58 p.

Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP), 1996. *Parken onder de loep, tussentijdse evaluatie nationale parken*. Den Haag, concept.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 1992. *Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Den Haag, Rapporten aan de Regering nr. 41, SDU uitgeverij. 207 p.

Zweegman, G.J. & H.J. Hekhuis, 1997. *Bouwen aan draagvlak: de doelgroepenkenmerkenmethode als indicator van draagvlak*. Wageningen IBN-rapport 335.

CHECKLIST "DRAAGVLAK EN DOELTREFFENDHEID VAN HET NATUURBELEID"

(Romeinse cijfers tussen haakjes verwijzen naar hoofdstukken van het gelijknamige rapport van de projectgroep EENDD, SC-rapport 593, 1997)

Principes

- 1 Er is een wederzijdse relatie tussen draagvlak en doeltreffendheid. Een gedragen natuurbeleid is doeltreffender; een doeltreffend beleid kan het draagvlak versterken. (I)
- 2 Natuurvisies zijn opgebouwd uit natuurbeelden en grondhoudingen. Natuurbeelden zijn eenvoudiger te beïnvloeden dan grondhoudingen, maar veranderingen in de laatste zijn duurzamer. (II)
- 3 Er is een verscheidenheid in natuurvisies tussen en binnen de doelgroepen. Die verscheidenheid is (gelukkig) niet lukraak verdeeld: Doelgroepen kunnen een dominante natuurvisie vertonen. (II)
- 4 Het draagvlak bij een doelgroep voor specifiek beleid hangt samen met:
 - haar probleemerkenning en probleemperceptie (beïnvloed door natuurvisie);
 - in het verlengde hiervan: opvattingen over de gehanteerde beleidsdoelen en beleidsinstrumenten;
 - de gepercipiëerde kosten en effectiviteit van het beleid;
 - afhankelijkheden van zowel het beleid als de doelgroep door de verdeling van hulpbronnen/machtsmiddelen, zoals geld, kennis, regelgeving, goodwill of grondeigendom. (III)
- 5 Draagvlak is geen statisch gegeven: Het beleidsproces vraagt om blijvende aandacht. (III en IV)

Aanwijzingen voor beleidsvorming

- 6 Een belangrijke succesfactor bij het creëren van bestuurlijk draagvlak is het bieden van mogelijkheden voor een eigen invulling van beleidsdoelen, uiteraard binnen de door algemene doelen gestelde randvoorwaarden. (IV)
- 7 Het creëren van draagvlak voor rijksbeleid bij provincies vereist:
 - het zo vroeg mogelijk betrekken van de provincies bij de beleidsvorming;
 - samenhang tussen concepten uit verschillende beleidsterreinen;
 - een heldere en consistente uitvoeringsstructuur;
 - het plaatsen van verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau;
 - een zodanige timing van nieuw beleid dat provincies niet worden gehinderd in gecompliceerde onderhandelingen. (IV)
- 8 Functiecombinatie versterkt de effectiviteit van beleid. Het benutten van kansen is minder een financiële kwestie dan een zaak van politieke wil en het slechten van obstakels in de sfeer van wet- en regelgeving. Meer in het bijzonder geldt:
 - Waterwinning-Natuur: Voer naast defensief beleid ook offensief beleid.
 - Recreatie-Natuur: De mogelijkheden voor alternatieve financiering liggen eerder bij recreatie- en horeca-ondernemers dan bij recreanten.
 - Wonen-Natuur en Recreatie-Natuur: Benut de mogelijkheden voor het verbinden van bouw- of uitbreidingsvergunning aan groenaanleg of -onderhoud. (V)
- 9 'Ecologiseren' van de economie lijkt kansrijker dan 'economiseren' van natuurwaarden. Benut het algemene draagvlak voor natuur voor beïnvloeding van beleid buiten de directe natuursector. (V)