

## 2. Een historisch tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland

*Pieter Leroy en Jaap Gersie*

De ontwikkelaars en uitvoerders van het Nederlandse natuurbeleid worstelen met 'vermaatschappelijking' en 'medeverantwoordelijkheid'. Die begrippen staan voor een herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. Bepleit wordt dat zowel burgers als middenveldorganisaties en marktpartijen 'participeren' in het natuurbeleid. Maar terwijl de Nederlandse burgers, getuige opiniepeilingen en lidmaatschappen, zeer natuurminnend zijn en zij, gezien hun recreatiegedrag, ook volop gebruikmaken van de natuur, lijkt 'meedoen met het natuurbeleid' niet hun eerste wens. Middenveldorganisaties, klassiek of recenter bezig met natuurbescherming, staan sceptisch tegen het appèl van de overheid om meer zélf te doen: is dit 'participatie' of wellicht 'delegatie'? En marktpartijen zien weinig winst in het ondersteunen van een natuurbeleid dat immers vaak beperkingen aan het vrije ondernemerschap oplegt.

Moeten burgers en organisaties dus beter gemobiliseerd, steviger gemotiveerd en daarmee tot medeverantwoordelijkheid verleid worden? Kunnen klassieke of hedendaagse participatieve technieken daarbij helpen? Of staat het natuurbeleid zelf in de weg, omdat de geschiedenis van het natuurbeleid een met participatie tegenstrijdig beeld laat zien, en 'vermaatschappelijking' dus historisch tegendraads is?

In deze bijdrage verkennen we de mogelijkheden en beperkingen van een vermaatschappelijk natuurbeleid op basis van een historische schets van het natuurbeleid, van inzichten in de relatie tussen wetenschap en natuurbeleid, en van ervaringen met vermaatschappelijking in belendende beleidsvelden. In de eerste paragraaf staan we stil bij de meervoudige betekenis van begrippen als vermaatschappelijking. Paragraaf 2 schetst de ontwikkeling van de natuurbescherming vanaf de 19<sup>e</sup> eeuw tot aan het *Natuurbeleidsplan* (hierna NBP) in 1990 als een vorm van vermaatschappelijking. In paragraaf 3 staat de verwetenschappelijking van het natuurbeleid centraal. Het gaat

traditioneel om ecologische kennis, recenter ook om bijdragen vanuit de beleidswetenschappen. In paragraaf 4 verklaren we de problemen met 'vermaatschappelijking' van het natuurbeleid vanuit de historische analyse, en in paragraaf 5 schetsen we alternatieve wegen voor die 'vermaatschappelijking'. Die wegen zijn bescheidener, maar misschien ook meer begaanbaar dan de ambitieuze routes die de instigatoren van deze strategie de afgelopen jaren hebben uitgezet.

## 1. 'Verbreding' en 'vermaatschappelijking' in veelvoud

In de recentste rijksnota over het natuurbeleid in Nederland, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (hierna NvMMvN) (Ministerie van LNV, 2000) kiest het kabinet voor een 'verbreding' van het natuurbeleid. Deze verbreding wordt in de nota drievoudig uitgewerkt. In de eerste plaats is de natuur er niet alleen voor zichzelf, maar ook voor het welzijn van de mens. Natuurbeleid moet daarom aansluiten op de wensen van mensen. In de tweede plaats wordt het natuurbegrip breed opgevat: van stadsnatuur tot mondiale biodiversiteit. Ten derde verwacht men dat de verantwoordelijkheid voor de natuur in de samenleving breed wordt gedragen: de rijksoverheid zal zelf verantwoordelijkheid nemen, maar ook anderen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. 'Verbreding' betekent dus ten minste drie dingen: een nieuwe visie op de functionaliteit van de natuur, een nieuwe visie op de definitie van natuur, en een nieuwe visie op wie verantwoordelijk is voor natuur.

'Verbreding' wordt in de beleidswetenschappen wel gebruikt voor de expliciete of stilzwijgende pogingen tot uitbreiding van een beleids-terrein. Zo gaat het Nederlandse natuurbeleid allang niet meer alleen over natuurgebieden, maar ook over natuur in agrarisch gebied, langs wegen en waterlopen, tot en met natuur in de stad. Met dit traject 'van Waddenzee naar voordeur' wordt het traditionele werkterrein van het natuurbeleid tentatief uitgebreid tot in het hart van een ander ministerie: het stedelijke gebied van VROM (Gersie, 1996). Dit is echter niet de interpretatie van 'verbreding' in de nota NvMMvN, integendeel: de overheid wil rekening houden met de functies van natuur voor de mens (verbreding 1), met alle mogelijke articulaties van 'natuur' in de samenleving (verbreding 2), maar voelt zich niet in staat het alleen op te knappen (verbreding 3). Met een appel op hun

(mede)verantwoordelijkheid vraagt zij andere maatschappelijke organisaties ook een duik in het zakje te doen. Daarmee draagt het begrip 'verbreding' diverse tegenstrijdigheden en dilemma's van het natuurbeleid in zich: tussen een ambitieuze en een bescheiden overheid; tussen een van overheidswege bepaald natuurbegrip en de aansluiting bij de maatschappelijke wensen ter zake; tussen een door de overheid gegarandeerd collectief goed en een appel voor particuliere inspanningen. Een beetje tekstanalist leest in een op het eerste gezicht eenduidige beleidsnota al gauw een wirwar aan paradoxen en contradicties, getuigen van een onafgewerkte worsteling met de materie.

De auteurs hebben wellicht zelf ook dat gevoel gehad: na de eerste paragrafen van NvMMvN maakt de term 'verbreding' al snel plaats voor 'vermaatschappelijking'. Dit betekent, eveneens drievoudig vertaald, dat men rekening wil houden met (1) de natuurdefinities en (2) de natuurbelangen van de samenleving, terwijl (3) diezelfde samenleving meer dan vroeger voor haar eigen natuur zorg moet dragen.

Maar ook de term 'vermaatschappelijking' geeft te denken. Het pleidooi daarvoor in NvMMvN impliceert immers een (zelf)kritiek op de kennelijk 'onmaatschappelijke' situatie totnogtoe. De drievoudige verbreding is mede een reactie op het beleid uit het NBP van 1990. Dat 'oude' beleid wordt in NvMMvN, zij het impliciet, gekenschetst als uitsluitend gebaseerd op de eigen, intrinsieke waarde van de natuur, als eenzijdig wetenschappelijk-ecologisch geïnspireerd, en als sterk overheidsgedomineerd. Uit die vergelijking blijkt tevens dat 'vermaatschappelijking' in NvMMvN een normatief procesbegrip is: vermaatschappelijking wordt gezien als vooruitgang, als een goede, nastrevenswaardige ontwikkeling waarbij een fenomeen (in casu natuur of natuurbeleid) in steeds meer sectoren van de samenleving mede de gang van zaken gaat bepalen.

In de sociale wetenschappen wordt 'vermaatschappelijking' doorgaans minder normatief gebruikt. Het gaat dan om de wijze waarop een samenleving omgaat met een fenomeen, hoe daarover wordt gedacht en daaraan wordt gewerkt, en hoe die maatschappelijke omgang leidt tot instituties: patronen van opvattingen, praktijken en regels. Dit algemeen sociologische proces van institutionalisering kan ook worden toegepast op 'beleid': naar gelang de dominante opvattingen en praktijken zich ontwikkelen, evolueren beleidsvelden met verschuivende regels en interventies rondom wisselende maat-

schappelijke problemen - van alcoholisme tot drugsverslaving, van burenhinder tot milieubeleid.

Bij beleidssociologische analyses worden bovendien begrippen als verwetenschappelijking, professionalisering en bureaucratisering gebruikt om die algemene processen van institutionalisering te verbijzonderen en preciezer te kwalificeren. In deze sociologische betekenissen staat 'vermaatschappelijking' soms veraf van de normatieve betekenis zoals NvMMvN die hanteert. Vanuit (beleids)sociologisch perspectief kan de ontwikkeling van het natuurbeleid immers beschreven worden als een serie initiatieven waarbij elites van wetenschappers, professionals en bureaucraten dit maatschappelijke probleem en beleidsveld juist aan de maatschappij onttrekken en daar op een eigen, voor de rest van de samenleving onbetrokken wijze mee aan de slag gaan. Toch gebruiken we in het vervolg van dit essay het begrip 'vermaatschappelijking' (van het natuurbeleid) in de interpretatie van de huidige natuurbeleidsmakers. Tegelijkertijd laat juist ons bredere, algemeen sociologische perspectief op de omgang van de samenleving met het fenomeen natuur ons toe kritisch om te gaan met de normatieve interpretatie in NvMMvN.

## **2. De vermaatschappelijking van de natuurbescherming in het natuurbeleid**

De geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming is al op vele wijzen beschreven en geïnterpreteerd (ondermeer Gorter, 1986; Van der Windt, 1995; De Jong, 2002; Coesèl, 2003). Het natuurbeleid wordt daarin - terecht - meestal beschouwd als een late publieke vrucht van een vanouds private maatschappelijke beweging. De ontwikkeling van het rijksnatuurbeleid is een vorm van vermaatschappelijking van de natuurbescherming. Ten eerste omdat het maatschappelijke thema 'natuur' slechts op de beleidsagenda komt als dat thema in de goede termen, met een zekere omvang van het maatschappelijk draagvlak, en met haalbare wensen wordt bepleit. In de tweede plaats krijgen, na vaststelling en institutionalisering van dat beleid, ook groepen die de natuur geen warm hart toedragen, er door het gezag of de macht van de overheid toch mee te maken.

De natuurbeschermingsbeweging is ontstaan vanuit een randstedelijke elite van kunstenaars, wetenschappers en notabelen. De

groene rust en ruimte van hun midden-19<sup>e</sup>-eeuwse leefomgeving werd door de industriële revolutie ernstig verstoord. Hoewel vanaf het begin bewegingen richting de overheid werden gemaakt, bleven de activiteiten van de natuurbescherming in het eerste kwart van de 20<sup>e</sup> eeuw beperkt tot private aankopen van natuurgebieden, passend bij het liberale politieke bestel van die tijd, retorisch ondersteund door de 'draaggolfcampagne' *avant la lettre* van Heijmans en Thijsse in de *upper and middle classes* (Coèsèl, 2003). Dat veranderde geleidelijk na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1918, waardoor socialistische ideeën over overheidsingrijpen meer kans kregen. In het verlengde daarvan kreeg 'natuur' nu ook betekenis voor de gezondheid en recreatie van de stedelijke arbeidersklasse: de elitaire natuuropvatting werd - niet zonder inhoudelijke wendingen - gedemocratiseerd. Tegelijkertijd werd natuur hiermee ook een interessant thema voor de ontluikende ruimtelijke ordening en haar maatschappelijke ambities.

De eerste algemene natuurwetgeving dateert uit 1928 (de Natuurschoonwet). Mede door de crisis in de jaren dertig stagneerde de ontwikkeling van het natuurbeleid. Geld voor het landelijke gebied ging naar de landbouw, die zich succesvol verzette tegen verdere uitbreiding van de overheidsbemoeienis met natuurbehoud. Van de weeromstuit ontstond in de natuurbescherming een hechte coalitie van particuliere natuur- en landschapsorganisaties rond de Contactcommissie voor natuur- en landschapsbehoud (CC, voorloper van de huidige Stichting Natuur en Milieu) (Dekker, 2002), die in Den Haag wel enig gehoor vond, maar geen echte doorbraak in de politiek kon bewerkstelligen. Dat lukte pas in 1943 toen onder invloed van de Duitse bezetter, al jaren gewend aan natuurbehoud van staatswege, een 50%-subsidieregeling voor particuliere natuuraankopen werd ingesteld. Zoals meer regelgeving uit die tijd, bleef de rijkssubsidie na de oorlog bestaan en werd zij zelfs uitgebreid met een forse bijdrage van de provincies.

Door de aandacht voor wederopbouw en ontwikkeling van de landbouw kwam er pas in de jaren zestig nieuwe natuurwetgeving. In 1968 kreeg Nederland - als één van de laatste landen in Europa - eindelijk een natuurbeschermingswet. Maar voor de vermaatschappelijking van de natuurbescherming is de ontplooiing van de ruimtelijke ordening in die jaren waarschijnlijk van meer betekenis

geweest. Ondersteund door een wettelijk planningsstelsel heeft het ruimtelijk facetbeleid jarenlang de belangen van kleine beleidsterreinen zoals het natuurbeleid behartigd. Weliswaar deed de ruimtelijke ordening dat vanuit een eigen visie en niet altijd even succesvol, maar zonder de ruimtelijke ordening zouden natuur en natuurbeleid er nu ongetwijfeld anders uitzien. Zo prijkt in de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (Ministerie van VRO, 1967) een ruimtelijke hoofdstructuur van 'park- en watersportgebieden', onderling verbonden door 'landschappelijk en recreatief te ontwikkelen verbindingszones', die sterk lijkt op de structuur van kerngebieden en verbindingszones van de huidige EHS. Maar, in 1967 ging het om een structuur voor recreërende stadsbewoners, nu voor bedreigde planten en dieren; over vermaatschappelijking gesproken!

De culturele revolutie en de daarmee samenhangende 'milieugolf' in de jaren zeventig (Jamison, 2001) betekenden een belangrijke impuls voor de maatschappelijke status van de natuurbescherming. Enerzijds weerspiegelde de verarming van flora en fauna de algemene aftakeling van het milieu, waarvan ook de mens het slachtoffer zou worden. Anderzijds werd een gezonde, rijke natuur niet alleen symbool voor het beoogde schone milieu, maar droeg zo'n natuur daaraan ook zelf bij via de aan haar toegedachte vermogens tot regulering en stabilisatie van de milieucondities. De maatschappelijke commotie rond natuurbeschermingsissues is nooit zo groot geweest als in die jaren. Actievoerders verzetten zich lijfelij tegen de aantasting van natuurgebieden (Amelissewerd), tot in de dagbladpers werd gediscussieerd over het oprichten van een wetenschappelijk instituut voor natuurkartering (toen 'milieukartering' genoemd), en de zogenaamde Kritische Natuurbeschermers pleitten voor een functionele natuurbeschermingsvisie, waarbij elke vorm van ruimtegebruik geacht werd een stapje terug te doen ten behoeve van de natuur ter plekke. Deze laatste vorm van vermaatschappelijking is overigens alleen voor de landbouw beleidsmatig uitgewerkt in de beheersoverkomsten van het Relatienotabeleid van 1975. Over de strategie, vormgeving en effectiviteit van dit agrarische natuurbeheer, tegenwoordig onder het Programma Beheer, wordt nog steeds gediscussieerd.

Daarna is er van deze vermaatschappelijking van het natuurbeleid in de jaren zeventig opmerkelijk weinig overgebleven. Inspraak en participatie, belangrijke issues in het ruimtelijk en het milieubeleid van de jaren tachtig en mede in het leven geroepen om zowel lokale

als landelijke politieke conflicten te accommoderen (Leroy & Van Tatenhove, 2000), zijn in het natuurbeleid nauwelijks uitgewerkt. Het ontbreken van voldoende maatschappelijke controverse is één mogelijke verklaring, de toentertijd oppermachtige en natuurvijandige landbouw een tweede. De hechte, maar kleine en relatief zwakke coalitie van natuurbeschermers had in die omstandigheden geen belang bij veel 'vermaatschappelijking'. Daarbij speelde ook de geringe omvang en beperkte macht van de natuurambtenarij bij het toenmalige ministerie van CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk) een rol. Onder zulke omstandigheden kan een klein beleidsterrein zich veiliger verder ontwikkelen onder de vleugels van een sterke bondgenoot. Voor het natuurbeleid was dat tot 1982 de ruimtelijke ordening, die in die jaren uitgroeide tot een procedureel zwaar opgetuigde vorm van algemeen coördinerend omgevingsbeleid. Ook het natuurbeleid heeft daarvan geprofiteerd. Onder de vlag van de planologische kernbeslissing (pkb) schreven de natuurbeleidsmakers, samen met de planologen, hun eerste strategische beleidsnota's. Wervende concepten, prioriteitsstelling, financiële onderbouwing en aandacht voor de uitvoering waren toen bepaald geen sterke punten. Toch zijn de kwaliteiten van het NBP van 1989-'90 waarschijnlijk mede te danken aan de leerervaringen in de pkb-procedures van vóór 1982, het jaar waarin het natuurbeleid verhuisde naar LNV.

Die plotselinge overplaatsing van het natuurbeleid tijdens de kabinetsformatie van 1982 vanuit het opgeheven ministerie van CRM naar het toenmalige ministerie van LNV leek het begin van het einde van het natuurbeleid. Juist in de periode van grote zorg over de zwakke positie van de oud CRM-medewerkers binnen LNV (CED, 1992), verscheen het eerste strategische rijksnatuurbeleidsplan, het NBP (1989-'90). Aan deze opmerkelijke gang van zaken en de verdere ontplooiing van het natuurbeleid binnen LNV liggen verschillende factoren ten grondslag. In de eerste plaats waren in de internationale 'milieuforie' van de late jaren tachtig 'groen' en 'grijs' milieubeleid onlosmakelijk met elkaar verknoopt geraakt. De regering vroeg daarom ook expliciet om een 'groene' ondersteuning van het nieuwe milieubeleid (CED, 1992). Eén milieu- en natuurbeleidsplan was dan, vanwege de scheiding der departementen, onhaalbaar. Het beleidsdocument voor het grijze milieu, het Milieubeleidsplan, vormde in meer dan een opzicht de mobilisator waaraan het NBP zich kon

optrekken. Dat gaf, ten tweede, LNV de kans met een gedegen en aansprekend beleidsplan het geschonden imago van slechte werkgever te ontzenuwen. In de derde plaats kon LNV zo meedoen aan de ronde van strategisch omgevingsbeleid die aan het einde van de jaren tachtig van start ging: in de serie van nieuwe rijksnota's over ruimtelijke ordening, water, milieu, mobiliteit en andere, weet LNV zich nu met het natuurthema relatief eenvoudig een plaats te verwerven, en met de EHS zijn eigen ruimtelijke claims op tafel te leggen.

Eén neveneffect daarvan verdient hier aparte vermelding: de versterking van het natuurbeleid speelde, ondersteund door het eveneens van CRM overgekomen landschaps- en recreatiebeleid, een belangrijke rol bij de ontwikkeling van LNV van een (corporatistisch) sectordepartement naar een (veel meer etatistisch) ministerie van algemene zaken. Dankzij de oud CRM-afdelingen werd LNV, ten koste van de ruimtelijke ordening, de dominante overheidsactor in het landelijk gebied, aanvankelijk met nog vrijwel uitsluitend agrarische, maar geleidelijk ook met andere belangen. Voor LNV als geheel bood deze verbreding (!) naar minder agrarische beleidsterreinen trouwens enige compensatie voor het verlies aan imago door de problemen in de landbouw (overproductie, mest, dierenwelzijn, veeziekten). Met initiatieven in de regio rondom natuur en landschap (WCL, SGP en andere) weet LNV de bedreigingen voor zijn terrein, uitgaand van initiatieven van VROM (ROM-gebieden) en V&W (integraal waterbeheer, ruimte voor de rivier) te counteren. Zo is het natuurbeleid, ondanks en dankzij zijn aanvankelijk benarde positie binnen LNV, een volwaardige partij in de recentste golf van strategisch omgevingsbeleid die, met de publicatie van weer een nieuwe serie beleidsnota's, rond 2000 van start gaat. De nota NvMMvN is een positiebepaling van LNV - en niet alleen maar van het N-deel daarvan - in die nieuwe politieke ronde.

Concluderend: uit deze historische schets is duidelijk dat de ontwikkeling van het rijksnatuurbeleid bepaald niet kan worden beschreven als een geleidelijk doorgaand proces van vermaatschappelijking, zoals gepropageerd in NvMMvN. Het maatschappelijk draagvlak voor natuurbescherming is, afgaand op het aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties en de gemeten preferenties van bezoekers van het platteland, de laatste decennia flink toegenomen. Maar de ontwik-



keling van het natuurbeleid kan bezwaarlijk worden verklaard als een resultante van maatschappelijke zorg over de natuur. De ontwikkeling van het natuurbeleid heeft zich vooral 'onder de Haagse kaasstolp' voltrokken. Politieke en bestuurlijke verhoudingen zijn daarvoor bepalend geweest, zelfs als die hier en daar mede beïnvloed zijn door de vanouds goede contacten tussen de voormannen van grote natuurbeschermingsorganisaties en politici (vooral ter liberale zijde). De indruk is dat het natuurbeleid zich vooral dan kon ontplooiën als andere, sterkere beleidsterreinen daar ruimte én bescherming voor gaven (de ruimtelijke ordening), of zich zelf daarmee konden sieren (het milieubeleid).

Dat leidt tot een ander opvallend kenmerk: terwijl het natuurbeleid momenteel een volwaardige partner lijkt in de arena van het omgevingsbeleid, is het daar toch niet de sterkste partij. Het natuurbeleid mag weliswaar regelmatig strategische rijksnota's produceren, een opvallende zwakte is dat het - en anders dan de ruimtelijke ordening, het milieu- en het waterbeleid -, niet beschikt over een eigen wettelijk planningstelsel. Hiermee mist het natuurbeleid in de eerste plaats een eigen kanaal voor de doorwerking van het rijksbeleid naar lagere overheden. In de tweede plaats mist het daarmee ook de koninklijke weg naar de natuur(probleem)beleving van gewone mensen en hun middenveldorganisaties. Vermaatschappelijking ligt, mede vanwege deze historisch-institutionele positie, dus bepaald niet voor de hand.

### **3. De verwetenschappelijking van het natuurbeleid**

Ook de verwetenschappelijking van natuurbescherming en natuurbeleid staat 'vermaatschappelijking' daarvan in de weg, zo willen we in deze paragraaf aangeven.

Vanaf het begin probeerden de natuurbeschermers hun maatschappelijke positie te versterken door hun motieven, probleemdefinities en oplossingsrichtingen zoveel mogelijk te onderbouwen met inzichten uit de wetenschap, in het bijzonder uit de biologie en de ecologie. Dat was in de 20<sup>e</sup> eeuw een slimme strategie, gegeven het grote maatschappelijke vertrouwen in de geldigheid en betrouwbaarheid van wetenschappelijke kennis toentertijd. Met de betrokkenheid van vooral de veldbiologische wetenschappen bij de prille

natuurbescherming behoorden die wetenschapsgebieden toen en nog steeds, ook dankzij een groot aantal daaraan verbonden vaak zeer deskundige amateurs, tot de meest vermaatschappelijkste wetenschappen. Het is een fraai voorbeeld van een randzone rondom een academisch vakgebied, waarin een levendige transfer van ideeën tussen wetenschap en samenleving plaatsvindt. De werken van Heimans en Thijsse zijn dan ook tegelijkertijd wetenschappelijke, politieke en cultuurproducten. Vandaag heeft, binnen de brede waaier van de moderne biowetenschappen, de veldbiologie weliswaar een beperkte status. Toch is de natuurbescherming van belang voor de instandhouding van objecten van biologisch onderzoek en vormt zij een deel van de maatschappelijke legitimatie van de biologie. Andersom doet ook de nu tot overheidsbeleid geïnstitutionaliseerde natuurbescherming nog voortdurend en in zeer sterke mate beroep op wetenschappelijke concepten en inzichten. Dat is ook wat we met verwetenschappelijking bedoelen: het proces waarbij *in casu* natuurbeleidsmakers hun motieven, probleemdefinities en oplossingsstrategieën zoveel mogelijke onderbouwen met theoretische, empirische en methodische inzichten uit de wetenschap. Zij beroepen zich daarbij op het positieve imago van wetenschap als leverancier van ware, geldige en betrouwbare kennis.

Maar aan verwetenschappelijking zitten risico's voor vermaatschappelijking: als beleidsmakers immers vooral vertrouwen hebben in de wetenschap als legitimering voor hun beleid, zullen zij bij weerstand daartegen veelal reageren met kennisoverdracht, educatie en voorlichting, en minder geneigd zijn te luisteren naar de argumenten van hun cliënten. Immers, hoe meer beleid wetenschappelijk gefundeerd lijkt, hoe meer een blauwdruk van de te realiseren situatie, fysiek of gedragsmatig, vastligt. In de optiek van een scientistisch beleid is afwijken onverstandig: het leidt tot suboptimaal afdwalen van de rechte weg die de wetenschap wijst. Voor de maatschappelijke cliënten is een verwetenschappelijkt beleid echter zelden zó geloofwaardig dat zij daarvoor hun eigen wensen en belangen opzij zetten. Vasthoudendheid bij beleidsmakers leidt dan tot onbegrip, irritatie en weerstand.

Dit uiteendrijven van verwetenschappelijkt beleid en samenleving wordt nog versterkt door de professionalisering en bureaucratisering die met die verwetenschappelijking van beleid gepaard gaan. Die bevordert immers, bijvoorbeeld via innige banden tussen

opleidingen, departementen en onderzoeksinstituten, het ontstaan van een hechte, maar naar binnen gekeerde groep van professionals in relatief besloten interorganisatorische netwerken. Te grote onderlinge afhankelijkheid kan daarbij tot een gebrek aan dynamiek en openheid leiden. De samenleving mag hopen dat zij dan nog ten minste bij het natuurbeleid wordt betrokken via het verzamelen van data over 'mensenwensen' in belevings- en preferentieonderzoek. Daarom zit verwetenschappelijking de vermaatschappelijking, in de zin van betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties, in de weg.

Om dat verder te verduidelijken, illustreren we hierna het effect van verwetenschappelijking van het natuurbeleid aan de hand van de inbreng van twee wetenschapsgebieden: de klassieke inbreng van de ecologie en de veel recentere vanuit de bestuurskunde. In beide gevallen concentreren we ons op de hindernissen die een verwetenschappelijkt natuurbeleid opwerpt voor een vermaatschappelijkt natuurbeleid.

### *Ecologie*

Met de ecologie duiden we op het geheel van biowetenschappen dat vanouds kennis levert over 'wilde' planten en dieren en hun omgeving ten behoeve van natuurbescherming en -beleid. In een aantal historische publicaties wordt aan hun rol en betekenis veel aandacht besteed (Van der Windt, 1995; De Jong, 2002). Daaruit blijkt dat sommige moderne beleidsconcepten hun oorsprong vinden in ideeën uit de wetenschap die decennia lang onderwerp zijn geweest van felle discussies tussen gerenommeerde wetenschappers. Dergelijke disputen zijn maar zelden uitgemond in een algemeen gedeeld, geldig en betrouwbaar beeld van de ecologische werkelijkheid, terwijl dat naar buiten toe wel wordt gesuggereerd. 'Natuurdoeltype' is een voorbeeld van een beleidsconcept met zo'n traditie. Natuurdoeltypen zijn specifieke combinaties van wilde planten en dieren waarvan het voortbestaan of de ontwikkeling door het natuurbeleid wordt nagestreefd (Bal et al., 2001). Dat nastreven geschiedt door het aanwijzen van locaties met een geschikt abiotisch milieu (vooral wat bodem en grondwaterstand betreft) en het voorschrijven van een bepaald beheer ter plekke. Met de dan impliciet maar feitelijk gehanteerde formule *locatie + beheer = natuurtype* wordt gesuggereerd dat de beoogde natuur met grote zekerheid zal ontstaan als het juiste beheer onder

de juiste abiotische condities wordt uitgevoerd. Met het lokale abiotisch milieu als onafhankelijke variabele wordt in dit model het beheer feitelijk de enige manipulatieve factor die de realisatie van het natuurdoel bepaalt. Zo worden de eigenaar/beheerder dus ook (als enige) verantwoordelijk voor de realisatie van het natuurdoel: als de beoogde natuur niet verschijnt, is er kennelijk iets misgegaan met het beheer.

Deze verwetenschappelijking impliceert in de eerste plaats dat ook de beheerders professionals, in elk geval experts zijn of worden - hetgeen de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het natuurbeleid niet ten goed komt. Als vervolgens deze bij decreet bepaalde natuurdoeltypes een bestuurlijk instrument worden in een op doelrealisatie afrekenend natuurbeleid (zie hierna) en beheerders wegens 'wanpresaties' subsidies mislopen, is een groeiende weerzin tegen deze aanpak en tegen het natuurbeleid in het algemeen bijna onvermijdelijk.

De irritatie kan wellicht minder worden als over de aard en plaats van de beoogde natuurdoelen overleg mogelijk is. Die mogelijkheden worden tegenwoordig echter beperkt door de aandacht voor ruimtelijke samenhang in het EHS-beleid. Dit beleid stoelt op ecologische kennis over de ruimte- en verbreidings-eisen van soorten. De daaruit afgeleide groene netwerken legt men graag nauwkeurig vast in streek- en bestemmingsplannen. Het verwetenschappelijkte beleid suggereert hiermee precies te weten waar welke natuurgebieden behouden, vergroot of ontwikkeld moeten worden, en waar en hoe daartussen verbindingszones moeten worden aangelegd om de biodiversiteit van Nederland op de been te houden. Beheerders die hun natuurdoelen in een verbindingszone niet bereiken, falen niet alleen ter plekke, maar zijn ook verantwoordelijk voor het in isolement uitsterven van soorten in de natuurgebieden die 'hun' zone geacht wordt te verbinden. Zo dragen de wetenschappelijke pretenties van de verbreidings-ecologie misschien wel net zoveel bij aan de verbreiding van schuld en boete als aan het overleven van de natuur in Nederland.

Natuurdoeltypen vinden hun oorsprong in het denken over plantengemeenschappen. Het concept 'plantengemeenschap' veronderstelt het bestaan van vaste combinaties van plantensoorten die, mede door hechte onderlinge relaties, voorspelbaar samenhangen met de kenmerken van de lokale leefomgeving. Die leefomgeving kan puur natuurlijk zijn of, in halfnatuurlijke landschappen, mede worden bepaald door vormen van gebruik en beheer door de mens. Over het

objectieve bestaan van plantengemeenschappen werd en wordt hevig gediscussieerd. Tegenstanders betogen dat van aantoonbare interne relaties zelden sprake is en dat het samen voorkomen van soorten veel meer gestuurd wordt door bovenlokale, externe omstandigheden (beschikbaarheid van soorten, verspreidingscondities en milieueffecten). Door de kwaliteit en stabiliteit van de bovenlokale omstandigheden had het begrip 'plantengemeenschap' vroeger wellicht enige betekenis. Tegenwoordig zijn die condities echter zodanig verslechterd en variabel in ruimte en tijd dat de voorspelbaarheid van het samengaan van soorten sterk is afgenomen. Statistisch onderzoek laat inderdaad weinig heel van de gesuggereerde stabiliteit van de traditionele gemeenschappen (De Jong, 2002). Daarmee is ons inziens de empirische geldigheid van de samenhang tussen beheersmaatregelen en de vaste soortcombinaties van de natuurdoeltypen volstrekt onvoldoende om een strak rijksregime van nauwkeurig gelokaliseerde maatregelen te rechtvaardigen. Natuurdoeltypen laten ons inziens dus veel meer ruimte voor 'mensenwensen' dan hun positivistische wetenschappelijke onderbouwing suggereert.

#### *Bestuurskunde*

De verwetenschappelijking betreft niet alleen het object van het natuurbeleid, maar ook de strategieën voor aansturing daarvan. Wie de rijksdocumenten over het natuurbeleid vanaf het NBP tot aan de nota NvMMvN doorneemt, ziet daarin de voortschrijdende inzichten uit de beleidswetenschappen weerspiegeld. Het NBP is, gemodelleerd naar het NMP, een beleidsnota met een paar centrale en aansprekende beleidsconcepten, gevolgd door enkele hoofdstrategieën, die vervolgens worden ontvouwd in allerlei soort- en/of gebiedsspecifieke acties en aandachtspunten, al of niet voorzien van eerstverantwoordelijke initiatiefnemers en van een bepaalde budgettaire ruimte. De instrumententheorie, in de late jaren tachtig door VROM voor het grijze milieubeleid ontwikkeld, heeft duidelijk ook het natuurbeleid geïnspireerd in zijn bepaling van strategie en instrumentering. In de ambitieuze aankondiging van de EHS en zijn ruimtelijke uitwerking werkt de idee van de maakbaarheid van de samenleving via centrale *blueprint* planning en aansturing aanwijsbaar nog even door, een naijleffect dat voor een jong beleidsterrein begrijpelijk is.

In de jaren negentig gaat LNV, daartoe enigszins uitgedaagd door de ROM-aanpak van VROM, op zijn beurt de provincie in. En ook nu

zijn de vanuit de bestuurskunde aangeleverde inzichten en methoden zichtbaar, nu meer bepaald het *New Public Management* (NPM). De idealen van een performante overheid impliceren dat projecten niet vrijblijvend worden gedefinieerd, maar afrekenbare doelen krijgen. Die doelen zijn natuurlijk gebaseerd op de natuurdoeltypes van zojuist, die daardoor nog aan status en impact (moeten) winnen. Die doelen en vooral de mate van doelbereiking van allerlei projecten worden nu gecontroleerd door geregelde rapportages en audits, die op hun beurt beslissend zijn voor voortzetting van de financiering.

Deze verzakelijking, product van verwetenschappelijking en bestuurlijke professionalisering, stuit op twee grenzen. In de eerste plaats op de grenzen van de (fors overschatte) meetbaarheid en afrekenbaarheid. Het evaluatieonderzoek van het natuurbeleid, ook door het Natuurplanbureau, worstelt met de soms betwistbare wetenschappelijke, vooral methodische kwaliteit van de gehanteerde indicatoren en hun deels ook maatschappelijk en politiek geconstrueerde karakter (Turnhout, 2003). De mate van doelbereiking, laat staan van de doeltreffendheid van het natuurbeleid, zijn uiterst moeilijk vast te stellen (Pleijte et al., 2000; Wissershof & Goverde, 1997). Noodgedwongen richt veel evaluatieonderzoek zich daar dan ook niet meer op; men kiest voor procesvariabelen als 'draagvlak', 'consensus' en vergelijkbare parameters als maten voor succes. En daar komt de tweede grens in zicht, in het effect van de bestuurlijke professionalisering volgens de principes van het *New Public Management*: juist de door de overheid ingebrachte eis van scherp geformuleerde doelstellingen en afrekenbare resultaten, staat flexibiliteit en daarmee vermaatschappelijking in de weg. Er zijn tal van voorbeelden waar, na intensieve onderhandelingsrondes tussen allerlei betrokken maatschappelijke partijen, een in consensus bereikt natuurplan door de overheid wordt afgewezen, het project niet wordt geïnitieerd of verlengd, omdat niet aan de strakke doelstellingen is voldaan (Frouws & Leroy, 2003).

Conclusie: terwijl in wetenschappelijke kring en juist ook bij het RIVM/Milieu- en Natuurplanbureau stevig wordt gedebatteerd over de grenzen van de wetenschappelijke zekerheid en over hoe om te gaan met ónzeekerheid, heeft dat debat de uitvoering van het natuurbeleid nog niet bereikt. Daar is nog weinig oog voor de onzekerheden die besloten liggen in complexe ecologische processen, noch voor de

onzekerheden die bij uitstek besloten liggen in processen waarbij aan allerlei maatschappelijke partijen de vrijheid wordt gegund binnen bepaalde bandbreedtes en budgetten, 'hun' natuur voor te stellen en na te streven. Niet alleen de historisch bepaalde institutionele positie van het natuurbeleid, maar ook bepaalde hedendaagse wetenschappelijke ratio's en bepaalde bestuurlijke logica's verdragen zich slecht met de ambitie van de vermaatschappelijking.

#### **4. De grenzen van de vermaatschappelijking**

In de inleiding zijn de ambities van een verbreed of vermaatschappelijkt natuurbeleid beschreven, zoals die blijken uit de nota NvMMvN. In de daaropvolgende beleidsuitwerking zijn feitelijk twee strategische sporen uitgezet. Ten eerste is er een wat harder 'organisatorisch' spoor dat *top down* vanuit de rijksoverheid richting lagere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven loopt. In dit spoor probeert men vooral werk te maken van de medeverantwoordelijkheid: de aangesproken organisaties worden geacht met eigen middelen meer te doen voor de natuur. Ten tweede is er een wat zachter 'attitudegericht' spoor dat *bottom up* probeert natuurbeelden en -behoeften van de samenleving te achterhalen. In dit spoor wil men vooral maatschappelijke preferenties, 'mensenwensen', inzetten als bouwstenen voor nieuw natuurbeleid. In beide, vanzelfsprekend wisselwerkende sporen stuit de vermaatschappelijking van het natuurbeleid op grenzen die vanuit de hiervoor geschetste institutionele ontwikkeling verklaarbaar zijn.

Het 'organisatorische' en *top down* spoor richting diverse 'doelgroepen', stuit bij elk van die groepen op onwennigheid, scepsis, afkerigheid en moeizame compatibiliteit. Zo heeft het natuurbeleid een bepaald lastige relatie met de lagere overheden: zoals gezegd is er, mede door het gebrek aan eigen planstelsel, geen koninklijke weg voor afstemming en samenwerking met provincies en gemeenten. Met de provincies heeft LNV door de recente decentralisatie wel samenwerking maar geen warme relatie opgebouwd. Bij gemeenten is het groenbeleid vanouds ingebed in een netwerk van ruimtelijke ordening, stedenbouw en tuin- en landschapsarchitectuur. Zeker op lokaal schaalniveau heeft LNV geen enkele traditie in de omgang

met deze beleidsterreinen. Omgekeerd is bij de gemeenten geen traditie, geen expertise en weinig behoefte en bereidheid om met Haagse natuurplannen mee te doen. Misschien dat de recente ontwikkeling van stadsecologische projecten tot enig wederzijds begrip kan leiden.

Voor het bedrijfsleven, afgezien van de landbouw, geldt evenzeer dat het weinig ervaring en expertise in de natuursector heeft. Het woud van regels dat de huidige relatie tussen LNV en de landbouw kenmerkt, komt de verleidelijkheid voor andere bedrijfstakken natuurlijk niet ten goede. Bovendien zit de al veeleisende milieuzorg de medeverantwoordelijkheid voor natuurzorg nogal eens in de weg. Dat geldt ook waar het natuurgerelateerde recreatieve bedrijvigheid geldt, terwijl deze sector tegelijkertijd een bevoorrechte partner in de vermaatschappelijking is.

Met de maatschappelijke organisaties, in casu met de particuliere natuurbescherming heeft het overheidsnatuurbeleid vanouds goede relaties. Het rijksnatuurbeleid is, zoals aangegeven, uit de particuliere natuurbescherming voortgekomen, en beide zijn met de gouden koorden van de royale aankoop- en beheersubsidies met elkaar verbonden. Maar de verhoudingen zijn wel eens beter geweest. Enerzijds trekt de particuliere natuurbescherming tegenwoordig - vaak samen met nieuwe partners zoals de ANWB en de georganiseerde landbouw - opmerkelijk fel van leer tegen het rijksnatuurbeleid. Anderzijds praat men in Den Haag zonder schroom over het (overigens afnemend) eigen vermogen van Natuurmonumenten, de inkomsten uit de Giroloterij en een daarmee samenhangende versobering en aanscherping van het subsidiebeleid.

Juist de verzuring van de goede relatie met een traditionele partner als de particuliere natuurbescherming geeft te denken over de vruchtbaarheid van 'organisatorische' spoor in de vermaatschappelijkingsstrategie. Het ontbreken van institutionele relaties van het natuurbeleid met de lagere overheden en het bedrijfsleven wijst op de beperkte macht en status van het natuurbeleid, maar kan natuurlijk ook niet los worden gezien van de geringe vraag naar rijksnatuurbeleid in deze sectoren van de samenleving. Wie deze groepen dus tot rijksdoelgericht gedrag wil bewegen, zal die rijksdoelen voldoende aantrekkelijk moeten maken. Als men dat niet kan, onder meer omdat men als zwak beleidsterrein niet over voldoende, vooral finan-



ciële middelen - incentives en verleiders - beschikt, bereikt men met een *command and control* aanpak - scherpe, gelokaliseerde natuurdoelen; strenge afrekenregimes - het tegendeel van de beoogde maatschappelijke inbreng. Potentiële nieuwe cliënten (bijvoorbeeld groene actiegroepen, natuur- en milieucoöperaties) worden afgestoten en oude partners raken gefrustreerd en haken af. Bovendien loopt men het risico dat de oude en nieuwe doelgroepen zich collectief tegen het rijksbeleid keren of dit simpelweg links laten liggen omdat het vasthouden aan de rijksnatuurdoelen, -instrumenten en procedures hun onderlinge relaties aantast. Op subnationaal niveau wordt het omgevingsbeleid in Nederland in toenemende mate bepaald door interacties en ruilprocessen tussen lagere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Rijksnatuurbeleid dat daarvoor te weinig ruimte biedt, prijst zich uit de markt.

De gelokaliseerde natuurdoelen, afgeleid van wetenschappelijke concepten en omgezet in bestuurlijke doel- en procesvoorwaarden, zijn vanzelfsprekend lastig verzoenbaar met en zelfs nauwelijks inzetbaar in de tweede strategie, het 'attitudegerichte' spoor. Hier gaat het immers juist om het genereren en articuleren van individuele of collectieve, in elk geval maatschappelijke natuurdoeltypen. Inzicht daarin komt het draagvlak voor natuurbeleid, het belang van groen voor de algemene omgevingskwaliteit, voor de beleving, de rust, de gezondheid, en zelfs voor de waarde van het vastgoed zeker ten goede. Maar de kernvraag is hoe de natuurattitudes van burgers, geaggregeerd in buurten en regio's (Gelders rivierenland) of in categorieën (fietsend Nederland, allochtoon Nederland), gecombineerd kunnen worden met de ecologische beleidsconcepten en -doelstellingen. Het betrekken van burgers en hun wensen bij overheidsbeleid heeft traditioneel - zie het milieubeleid - als dubbel motief de kwaliteit van dat beleid te verbeteren en de acceptatie daarvan te vergroten, lees ook, conflicten te accommoderen. Maar hoe kan de kwaliteit van het natuurbeleid met 'mensenwensen' verbeterd worden, als de doelstellingen daarvan wetenschappelijk verankerd en gelegitimeerd zijn, als deze wensen dus niet meer dan preferenties zijn die in de besluitvorming zullen worden 'meegenomen'?

Overall in Europa leidt de aanwijzing van natuurgebieden, *ex* Vogel- en Habitatrichtlijn of anderszins, tot conflicten met een hoog Nimby-gehalte (Van der Zouwen & Van Tatenhove, 2002). Zonder bruggen

tussen de wetenschappelijke en de maatschappelijke natuurbeelden kunnen deze conflicten zowel de natuur zelf als de legitimiteit van het natuurbeleid ernstig beschadigen. Voorlopig belemmert de afstand tussen de natuur van het beleid en die van de samenleving een verdergaande vermaatschappelijking. In het milieubeleid is men er inmiddels aardig in geslaagd om het effect van persoonlijke ideeën en gedrag zelfs op grootschalige milieuproblemen aansprekend te koppelen aan het eigenbelang van burgers en hun nakomelingen. In het natuurbeleid is dat veel moeilijker. De weemoedige ogen van de panda en de zeehond slagen er wel in emotie te mobiliseren en lidmaatschappen te bewerkstelligen, maar geven verder weinig handelingsperspectieven voor eigen verantwoordelijkheid. Dat is voor 'natuur' ook lastig: enerzijds is de keten tussen persoonlijk gedrag en het uitsterven van soorten complex en opgebouwd uit weinig natuurspecifieke milieu-effecten. Anderzijds kunnen er in de eigen lokale omgeving talloze soorten verdwijnen voordat de maatschappelijk geprefereerde natuur (van overwegend kijk- en gebruiksgroen) merkbaar wordt aangetast. Ook in dit spoor bestaat daarom het risico dat een te streng natuurbeleid averechts werkt. Net als organisaties, kunnen ook individuen afhaken als het voorgeschreven natuurvriendelijke gedrag veel moeite kost maar niets oplevert voor de kwaliteit van 'de eigen natuur', zeker als die laatste kennelijk ook 'vanzelf' en zonder Haags natuurbeleid prima van en uit de grond lijkt te komen. En dit laatste roept bij de professionals van het natuurbeleid dan weer de huiveringwekkende vraag op hoeveel maatschappelijk geprefereerde natuur - en dus: hoeveel vermaatschappelijking - 'hun' natuur kan verdragen.

## **5. Conclusies: meer natuurbeleid én meer mensenwensen**

Het centrale probleem van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid laat zich ons inziens als volgt omschrijven. Het natuurbeleid heeft zich de laatste decennia binnen het ministerie van LNV stormachtig ontwikkeld. Uit het bescheiden CRM-beleid van de jaren zeventig is een aansprekende, erkende en gewaardeerde partner in het rijksomgevingsbeleid ontsproten. Uit deze vergelijking met de oude situatie hebben natuurbeleidsmakers echter ten onrechte

afgeleid dat men daarmee ook in absolute zin een echt sterk beleidsdomein is geworden. Te gemakkelijk is vervolgens aangenomen dat de typische kenmerken van een sterk beleidsveld ook in het natuurbeleid effectief zullen zijn. En dus wordt een ogenschijnlijk groot maatschappelijk probleem - dat, laten we reëel zijn, nog steeds vooral het probleem van een relatief beperkte kleine wetenschappelijke en culturele elite is, ondersteund door de bureaucratische behoeders van het door hen geagendeerde belang - , met overdreven zware plannen, strategieën en instrumenten aangepakt. Terwijl de samenleving voor haar eigen natuurproblemen, los van het rijksnatuurbeleid, maar juist in belendende domeinen, regionaal en lokaal werkbare oplossingen heeft gevonden, wordt zij geconfronteerd met gedetailleerde ecologische rijksdoelen en een scherp afrekenend pakket van maatregelen die de samenlevingsoplossingen niet ten goede komen en zelfs in de wielen rijden.

Sterke beleidsvelden beschikken doorgaans over instrumenten om een slechte aansluiting op de maatschappelijke probleembeleving en de daardoor opgeroepen weerstand te doorbreken: de harde infrastructuur en de woningbouw bijvoorbeeld - al klagen ook die sectoren over het achteroplopen op gestelde doelen. Alleen dit soort beleidsvelden hebben de sterke machtsbronnen (eigen planstelsels met rechtsgevolgen en een redelijk ingebouwde doorwerking; veel geld om uit te kopen; regels om te onteigenen enz.) om beleid 'op locatie' uit te voeren en rijksdoelstellingen 'in de provincie' door te drukken. Het natuurbeleid mist evenwel die politieke en legislatieve machtsbronnen, en daarmee de macht om naar hun volume, aard en locatie scherp aangewezen doelstellingen te realiseren. Het natuurbeleid heeft daarvoor niet de status, de reputatie, het geld en de regelgeving.

Dat betekent niet dat het natuurbeleid de handdoek in de ring moet gooien, maar evenmin dat men van 'verbreding' of 'vermaatschappelijking' een structurele oplossing moet verwachten. Wel betekent het besef van deze bescheiden positie dat er strategisch wellicht andere keuzes moeten worden gemaakt, waarvan 'vermaatschappelijking' er - mits beter uitgevoerd - zeker één is. We noemen enkele van die keuzes:

1. Wees terughoudender in het pretenderen en gebruiken van wetenschappelijke 'zekerheden' - dat is iets anders dan wetenschappelijke argumenten! - om de roep om meer middelen te ondersteunen. Formuleer juist op basis van die onzekere wetenschap en

de beperkte middelen wat meer ontspannen ambities en doelstellingen, in het bijzonder ten aanzien van de precisie en de locatie van natuurdoelen. Confronteer de samenleving niet met een ecologische blauwdruk, maar laat de 'mensenwensen' - van individuen en tot coalities geneigde organisaties - mee bepalen waar welke natuur moet komen. Wat maatschappelijk geprefereerd wordt, kan en moet ecologisch worden bijgebogen, en dat werkt beter dan andersom.

2. Zoek de vermaatschappelijking in samenwerking met andere actoren, zoek coalities op die terreinen waar je zelf zwak bent, en benut traditionele banden. Zoek steun bij provincies en gemeenten, niet om ze op de implementatie van Haagse doelstellingen af te rekenen, maar omdat ze met hun ruimtelijke ordening, stedenbouw en milieubeleid het natuurbeleid kunnen steunen. Zoek steun bij het bedrijfsleven door natuurzorg bij milieuzorg en, breder, bij maatschappelijk verantwoord ondernemen aan te laten sluiten. Zoek steun bij de middenveldorganisaties en benut hun gebundelde kennis, draagvermogen en maatschappelijke impact, in plaats van achter hen om 'mensenwensen' te peilen: de samenleving is veel minder geïndividualiseerd dan men in Den Haag vermoedt, en een appèl via deze organisaties blijkt - zie wat er gebeurt als zij tot oppositie tegen een natuurontwikkelingsplan besluiten - nog steeds behoorlijk mobiliserend.
3. Ben je daadwerkelijk op vermaatschappelijking uit, jaag dan de actoren die je nodig hebt niet tegelijkertijd tegen je in het harnas met instrumenten die alleen (enigszins) effectief zijn in handen van sterke beleidsvelden. Hoed je voor de beperkingen van de afreken- en controlecultuur van het *New Public Management* en voor het idee dat ook de natuur maar beter vermarkt kan worden. Twee voorbeelden:
  - Bij de beoogde subsidieregeling Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG, naar analogie van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, ISV) komt het geld pas vrij als de voornemens van gemeenten en andere organisaties aan een aantal voorwaarden voldoen. Hoewel het in het ISV van het Grote Stedenbeleid gaat om een waslijst van afrekenbare criteria en eisen, voldoen gemeenten met grote moeite maar gaarne hieraan, vanwege de enorme bedragen die hier op het spel staan. De bescheiden middelen van het natuurbeleid vereisen

een eveneens bescheiden opstelling als het gaat om de criteria en eisen waaraan aanvragers van projectsubsidies moeten voldoen.

- Er wordt nogal eens gesproken over het afromen van de financiële opbrengsten als gevolg van een natuurnabije ligging (bijvoorbeeld de waarde van woningen en de inkomsten van de horeca). Hoezeer milieueconomisch ook verdedigbaar, men moet hierbij wel bedenken dat het in Nederland ook voor sterke belangen moeilijk, maar in het algemeen ook niet gebruikelijk is om locatievoordelen af te romen. Veel meer wordt men gestimuleerd om daar door slim ondernemerschap optimaal op in te spelen. Als zwak beleidsveld zal het natuurbeleid vast niet de gelegenheid krijgen zo'n eigen instrument in te voeren. En met het oog op dreigend imagoverlies moet men dat eigenlijk ook niet willen. Een beloning op slim én natuurvriendelijk ondernemen ligt meer voor de hand.

Kortom, vermaatschappelijkt natuurbeleid impliceert vooral een bescheidener natuurbeleid: minder wetenschappelijk pretentief, minder sectoraal eigenstandig en meer gericht op maatschappelijke haalbaarheid en samenwerking.

## Literatuur

- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001). *Handboek Natuurdoeltypen*. Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- CED (Commissie van externe deskundigen) (1992). *Rapport inzake het functioneren van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Den Haag.
- Coesel, M. (2003). Wildernis of wandelgebied? Belangstelling voor natuur in historisch perspectief. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 84, 1, pp. 28-32.
- Dekker, J. (2002). *Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming*. Utrecht.
- Frouws, J. & P. Leroy (2003). Boeren, burgers en buitenlui - Over nieuwe coalities en sturingsvormen in het landelijk gebied. *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)*, 18, 2, pp. 90-102.
- Jamison, A. (2001). *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jong, M.D.T.M. de (2002). *Scheidslijnen in het denken over natuurbeheer in Nederland: een genealogie van vier ecologische theorieën*. Delft: TUD.
- Gersie, J. (1996). Natuur en landschap tussen ruimtelijk en sectoraal facetbeleid. *Planologische discussiebijdragen 1996*. Delft, pp. 193-202.
- Gorter, J.P. (1986). *Ruimte voor natuur. 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst*. 's-Gravenland: Vereniging Natuurmonumenten.
- Leroy, P. & J.P.M. van Tatenhove (2000). Milieu en participatie: de verschuivende betekenis van een dubbelconcept. In: P.P.J. Driessen en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie, pp. 259-278.
- Ministerie van VRO (1967). *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*. Den Haag: VRO.
- Ministerie van LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Natuurbeleidsplan (1990). Regeringsbeslissing. Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Pleijte, M. et al. (2000). *WCLs ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Wageningen: Alterra.
- Turnhout, E. (2003). *Ecological indicators in Dutch nature conservation - science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*. Amsterdam: Aksant.
- Windt, H.J. van der (1995). *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Wisserhof, J & H. Goverde (1997). Groen licht voor groen? Strategische groenprojecten Natuurontwikkeling bestuurskundig beschouwd. *Landschap*, 14, 4, pp. 207-218.
- Zouwen, M. van der & J.P.M. van Tatenhove (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1. Wageningen: Natuurplanbureau.