

# 10 Uitdagingen voor het natuurbeleid

Just Walter



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/206  
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/206 en het aantal exemplaren.

Oplage	500 exemplaren
Auteur	Just Walter
Eindredactie	Geert van Duinhoven
Illustraties	Henk van Ruitenbeek
Druk	Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij
Productie	Expertisecentrum LNV Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie Bezoekadres : Galvanistraat 7 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede Telefoon : 0318 671400 Fax : 0318 671473 E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

# Voorwoord

Geen 'tien geboden', maar .... 'tien uitdagingen!'. Daar gaat deze publicatie over. Tien uitdagingen om de effectiviteit te vergroten van de vele inspanningen op het terrein van het natuurbeleid. Wellicht zijn er nog meer uitdagingen, maar deze tien kwamen prominent naar voren uit literatuurstudie, workshops en interviews met beleidsmakers.<sup>1</sup>

Tien uitdagingen, waarvoor u als ambtelijke en/of particuliere natuurbeschermer staat. De één meer, de ander minder, maar ieder kan er zijn voordeel mee doen – al is het maar om elkaar op deze punten scherp te houden.

Het Expertisecentrum LNV werpt u hierbij niet alleen de handschoen toe, maar is desgevraagd ook graag bereid waar mogelijk de helpende hand toe te steken. De opdracht voor deze studie werd verstrekt door de directie Natuurbeheer van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Drs. R.P. van Brouwershaven  
Directeur Expertisecentrum LNV

---

<sup>1</sup> Zie 'Tien over groen', EC-LNV rapport 2002/107.  
*Expertisecentrum LNV*



# Inhoudsopgave

<b>Natuurbeleid is onbekend, begin maar met 'natuur'</b>	<b>7</b>
<b>Bij 'mensen-natuur' vind je de juiste ingang</b>	<b>9</b>
<b>Laat zien dat je verder kijkt dan je neus lang is</b>	<b>11</b>
<b>Bij nieuwe partners liggen nieuwe kansen</b>	<b>13</b>
<b>Goed voorbeeld doet goed volgen</b>	<b>15</b>
<b>Vertrouwen schenken is vertrouwen winnen</b>	<b>17</b>
<b>Laat de gemeenten hun rol waarmaken</b>	<b>19</b>
<b>Toon de grenzen van het speelveld</b>	<b>21</b>
<b>Tweerichtingsverkeer bevordert de doorstroom</b>	<b>23</b>
<b>De natuur is goud waard</b>	<b>25</b>





## Natuurbeleid is onbekend, begin maar met 'natuur'

Heb je in je dagelijks werk met natuur en natuurbeleid te maken, dan is het soms moeilijk voorstelbaar dat het gros van de Nederlanders daar nauwelijks mee bekend is. Toch is het zo. Dat geldt niet alleen voor individuele burgers maar ook voor het merendeel van de maatschappelijke organisaties, bestuurders, beleidsmakers en ambtenaren. Ook zij weten vaak weinig over natuur, laat staan over natuurbeleid. Toch zijn al deze mensen erg belangrijk bij de uitvoering ervan in concrete natuurprojecten. Zeker als een natuurproject bij hun in de buurt wordt gepland of, letterlijk, in hun backyard.

Om het draagvlak voor natuurprojecten te vergroten is communicatie van groot belang. Begin dan liever niet over het natuurbeleid, procedures en doelstellingen ("Het betreft hier een Planologische Kernbeslissing" of "Volgens de natuurdoeltypensystematiek ..."). Begin bij de natuur zelf. Beleid is interessant voor ambtenaren en politici, maar zal de doorsnee-burger 'worst wezen'. Vertel hoe de natuur mooier en rijker kan worden en wat dat voor de mensen kan betekenen. De gemiddelde Nederlander wil immers van 'de natuur' kunnen genieten. ("Wat is het hier mooi en lekker stil.") Neem dus vooral beleving, rust en gezondheid als insteek. Het draagvlak voor natuurbeleid begint bij de natuur zelf en niet bij het beleid.







## Bij 'mensen-natuur' vind je de juiste ingang

Veel mensen 'hebben iets' met natuur, met 'alles wat leeft en groeit...'. Ze halen niet voor niets planten en dieren in huis! Mensen maken zich boos als de gemeente een rij bomen gaat kappen of als er tijdens de MKZ-crisis geen koeien meer in de wei mogen. Boos, als hun leefomgeving wordt aangetast. We maken op zondag massaal een boswandeling of gaan naar de dierentuin. In Amerika is bijvoorbeeld het totaal aantal bezoekers per jaar aan dierentuinen en aquaria groter dan aan professionele baseball-, rugby- en basketbalwedstrijden tezamen.

Uit onderzoek naar 'mensenwensen' kwam naar voren dat het mensen vooral gaat om de ervaringen die men in de natuur kan opdoen. De soort natuur is voor hen minder belangrijk: natuur is 'buiten', 'landschap'; en bos is gewoon bos. Dat je ook nog verschillende soorten bos hebt, is voor de gemiddelde burger niet interessant. Mooie bomen in de straat zijn mooie bomen; of het nu exoten zijn of niet. En een landschap is vooral aantrekkelijk als het natuurlijk is en afwisselend en je er allerlei indrukken kan opdoen aan geuren, kleuren en geluiden. Sluit dus aan bij wat mensen fijn, avontuurlijk of interessant vinden. Het gaat om het bereiken van de grote stroom mensen en om het verhaal dat die beleving bij de mensen oproept. Waardeer die positieve betrokkenheid van mensen en gebruik deze in de planvorming en communicatie over natuur.

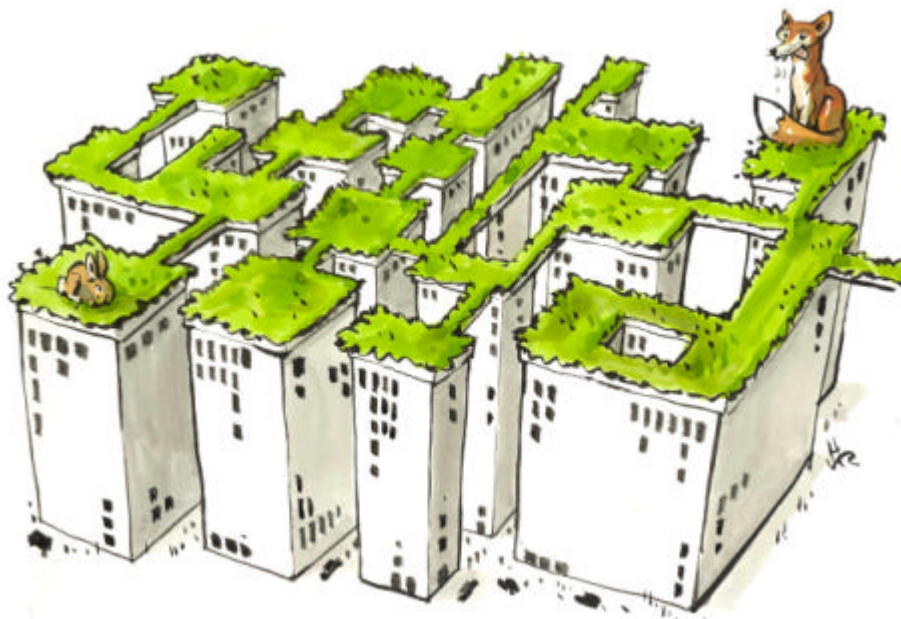




## Laat zien dat je verder kijkt dan je neus lang is

Veel mensen vinden de bescherming van natuur een mooi doel. Totdat de natuurbescherming andere belangen raakt. Dan blijkt het draagvlak toch niet zo groot. Dan is natuurbescherming vaak ineens overdreven en niet nodig. De bescherming van bijvoorbeeld de zandhagedis is dan opeens ridicul. Door te laten zien dat het natuurbeleid ook oog heeft voor andere belangen en andere visies dan de louter ecologische, speelt het beleid beter in op de verschillen die er op dit punt in de maatschappij nu eenmaal bestaan. Weet hoe anderen tegen een probleem en mogelijke oplossingen daarvan aankijken. Dat is niet alleen strategisch slim, maar vaak ook noodzakelijk: in ons dichtbevolkte en intensief gebruikte land valt vaak niet te ontkomen een combinatie van verschillende functies, waarvan natuur er dan één is. Volgens veel natuur- en landschapsorganisaties blijkt in de praktijk dat ze hun natuurdoelen veel gemakkelijker kunnen verwezenlijken als ze deze koppelen aan bijvoorbeeld recreatie, water, biologische landbouw, drinkwatervoorziening of cultuurhistorie. En soms is zelfs winst te boeken als zij de natuurdoelen kunnen koppelen aan een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven. Maar, zo waarschuwt de Raad voor het Landelijk Gebied in een advies over de versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid: 'De verbreding mag er niet toe leiden dat we afzien van de bescherming van bedreigde en kwetsbare soorten en ecosystemen, waarvoor we (inter)nationale verantwoordelijkheid dragen.' Het combineren van functies is niet altijd mogelijk.





## Bij nieuwe partners liggen nieuwe kansen

Natuurbeleid en natuurbeheer is iets voor ministeries, provincies en de bekende grote natuurorganisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de provinciale landschappen. Natuurlijk horen daar dan ook nog de landbouw- en milieuorganisaties bij. Maar dat is het dan wel. Dat is althans de praktijk tot op heden: een beperkt aantal organisaties die zich met natuur bezig houden.

Maar als de natuur daadwerkelijk in 'het hart van de samenleving' moet komen, is dat niet voldoende. Dan zijn er ook nieuwe wegen nodig. Veel maatschappelijke organisaties die in eerste instantie niets met natuur van doen lijken te hebben, kunnen namelijk een belangrijke rol spelen. Neem nu eens de sportverenigingen. Zij beheren duizenden hectaren groen, en dat kan op een natuur- en milieuvriendelijke manier. Woningbouwverenigingen, wijk- en buurtorganisaties, tuinliefhebbers etc. kunnen aandacht besteden aan natuurlijk groen in de woonomgeving. Huis-aan-huisbladen kunnen veel bekendheid geven aan de natuur in de eigen regio. De horecawereld kan een rol spelen bij het promoten van natuurvriendelijke producten. De wereld van de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding kan een prachtige rol vervullen op het terrein van natuur- en milieueducatie. Mensen associëren mooie natuur en een schoon milieu immers vaak met gezondheid. Kortom, gebruik allerlei bestaande maatschappelijke netwerken om natuur te promoten.





## Goed voorbeeld doet goed volgen

Natuur is van iedereen. Dat vindt iedereen tenminste. Maar - en dat vindt ook iedereen - de overheid heeft een speciale verantwoordelijkheid voor die natuur. En als de overheid die verantwoordelijkheid nu maar neemt, dan zijn burgers eerder geneigd om mee te helpen aan het beschermen van die natuur. Maar neemt de overheid die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende, dan zal ook de samenleving het natuurbeleid steeds minder serieus nemen.

Bijvoorbeeld, als de overheid aan de ene kant zegt dat de Waddenzee een 'wel bijna heilig' natuurgebied is, dan slaat ze toch een raar figuur als ze even later wel overweegt om daar gasboringen toe te staan, of windmolens, of kokkelvisserij. Het draagvlak voor natuurbescherming brokkelt dan zienderogen af. Want wat kan de overheid immers van derden verwachten wanneer ze haar eigen natuurbescherming niet eens serieus neemt?

Dit geldt niet alleen voor de overheid maar ook voor natuurbeschermingsinstanties. Ook zij zullen moeten laten zien dat zij de bescherming van natuur serieus nemen. Als burgers zien dat het beheer van terreinen onzorgvuldig gebeurt (bijvoorbeeld het kappen van bomen in het broedseizoen of het met grof geweld (bulldozers) uitvoeren van werk), wekt dat weerstand. Dat doet het draagvlak geen goed. Alleen goed voorbeeld, doet goed volgen.







## **Vertrouwen schenken ..... is vertrouwen winnen**

De rijksoverheid wil het natuurbeleid niet in haar eentje uitvoeren, maar wil dat andere overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers daaraan meewerken. En die partijen hebben daar ook best oren naar. Maar niet zomaar. Eerst willen ze vertrouwen in het rijk hebben om ook daadwerkelijk aan de slag te gaan. Het rijk moet open en duidelijk zijn in haar natuurdoelen. Ook willen de partijen dat zij op het rijk kunnen rekenen als er misschien eens een natuurdoel niet helemaal of 'net even anders' wordt gehaald. Kortom, ze vragen naast voldoende continuïteit ook om flexibiliteit van de overheid. Dan willen ze ook best de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid delen met de rijksoverheid. Juist openheid en flexibiliteit van de natuurdoelen zijn de belangrijkste factoren om op provinciaal en lokaal niveau draagvlak te krijgen voor natuurbeleid. Daarom is participatie in de besluitvorming ook zo belangrijk. Het vroegtijdig betrekken van belangrijke partijen is een succesfactor voor projecten. Het voorkomt namelijk dat mensen zich later gepasseerd voelen en zich daarom keren tegen de uitvoering van het natuurbeleid. Win dus vertrouwen door ook vertrouwen te schenken.





## Laat de gemeenten hun rol waarmaken

De afgelopen jaren hebben de provincies en het rijk het voortouw gehad in het natuurbeleid. Maar een volgende stap is om de gemeenten nauwer te betrekken bij de uitvoering ervan. Want juist de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de directe leefomgeving van mensen. Gemeenten staan dichtbij de burgers, weten wat er leeft en kunnen dus gemakkelijker inspelen op de positieve betrokkenheid van mensen bij hun (groene) omgeving. Gemeenten kunnen door een goed voorbeeld te geven, het draagvlak voor de natuur en de betrokkenheid daarbij vergroten. Zo kunnen ze bijvoorbeeld via de Natuurbeschermingswet bepaalde projecten goed- of afkeuren. Via bestemmingsplannen kunnen ze de natuurwaarden in het buitengebied beschermen en via de Wet milieubeheer hebben ze de mogelijkheid om bepaalde natuuronvriendelijke praktijken te verbieden. Maar ook zal ecologisch groenbeheer door de gemeente naar veel burgers een positieve uitstraling hebben. Als de lokale politiek, dus gemeenteraad en wethouders samen, een actief natuurbeleid voert, zal de inzet van burgers worden bevorderd en het draagvlak worden vergroot.

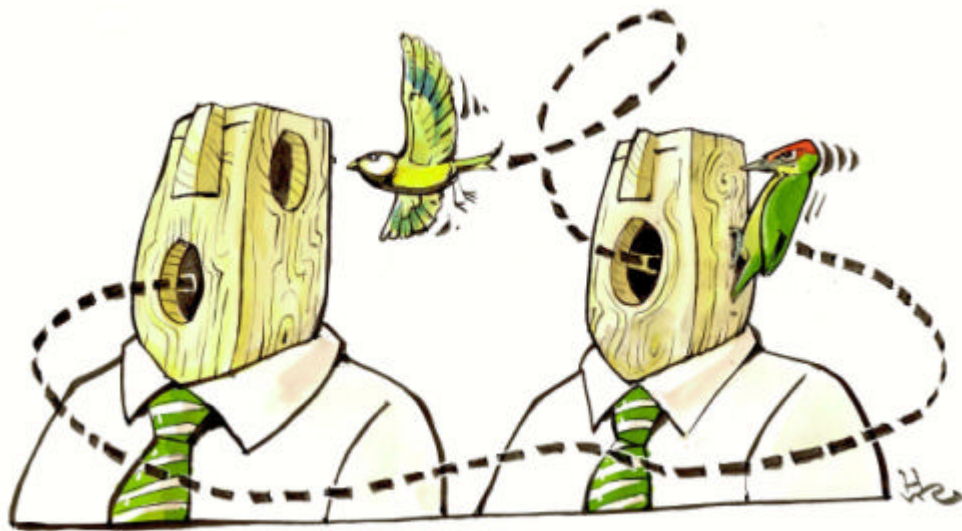




## Toon de grenzen van het speelveld

Als je mensen wilt betrekken bij het natuurbeleid, zal voor hen duidelijk moeten zijn hoe het natuurbeleid in elkaar zit. Wat zijn de taken van de overheid, wat zijn de doelstellingen van het natuurbeleid, wie behoort wat te doen? Voor mensen die er middenin zitten, is het vaak duidelijk. Maar een relatieve buitenstaander zal al snel door de bomen het bos niet meer zien en afhaken. Kortom, de overheid zal duidelijk moeten maken wat de grenzen van het speelveld zijn en welke spelregels er gelden. Soms is het rijk een regelgever, een andere keer uitvoerder, coördinator of mediator. Voor al die rollen gelden weer andere spelregels. Op zich is dit niet erg, maar ze moeten wel voor iedereen duidelijk zijn. Zeker wanneer sprake is van interactieve beleidsvorming, hebben alle partners behoefte aan duidelijkheid op genoemde punten. Uitleg over het waarom en hoe van al die rollen is essentieel wil je mensen bij het natuurbeleid betrekken.





## Tweerichtingsverkeer bevordert de doorstroom

'Communicatie' is de laatste jaren bijna een vast onderdeel geworden van elk natuurproject. Folders, brochures, inspraak- en informatieavonden: aan informatie hebben belangstellenden en belanghebbenden meestal geen gebrek. Waar het echter vaak aan schort is communicatie waarbij partijen echt naar elkaar luisteren en elkaars standpunten proberen te begrijpen. Te vaak wordt communicatie gezien als het zenden van boodschappen: 'Als we maar vaak onze boodschap vertellen, ontstaat er vanzelf draagvlak' of 'We moeten het project nog even communiceren naar buiten toe'.

Maar zo simpel is het helaas niet. Communicatie is niet alleen het vertellen en uitleggen wat je als overheid of natuurorganisatie wilt. Door alles wat je doet geef je signalen af, en deze worden wel eens anders door de ontvangers uitgelegd dan je bedoelt. Communiceren betekent ook het ontvangen van boodschappen, het luisteren naar mensen en daarop reageren. En dat betekent ook dat communicatie kan leiden tot het aanpassen van plannen, ideeën en standpunten.

Communicatie kun je niet afdoen met een informatiefolder, -brochure of -avond. Communicatie betekent geïnteresseerd zijn in de ideeën van mensen, hun achtergronden, hun verhalen, en deze van begin af aan serieus nemen.







## De natuur is goud waard

Er wordt in Nederland aardig wat geld verdiend aan natuur. Daar sta je niet bij stil, maar het is wel zo. Want wat te denken van recreatieondernemingen op de Veluwe, mooie hotelletjes aan het strand of campings op de hei? Niks mis mee, maar allemaal profiteren ze natuurlijk indirect van de aanwezigheid van natuur. En ook waterwinning, projectontwikkelaars en ontgronders zijn afhankelijk van de natuur in Nederland. Net zo goed als de zondagse ijscoboer langs de populaire fietsroute door het bos.

Helaas komt dat geld nog nauwelijks ten goede aan natuur en aan de financiering van het beheer. Terwijl dit eigenlijk toch wel logisch zou zijn. Het is dus zaak creatief te zijn en te proberen goede afspraken te maken met deze partijen om de maatschappelijke baten van natuur ook in te zetten voor diezelfde natuur. Daarbij verdient het de voorkeur de betrokken sectoren de 'natuurbijdragen' te laten innen. Zij kunnen bijvoorbeeld een deel van hun baten aan de natuur ten goede laten komen.