

# Het sociaal instrumentarium in relatie tot het juridisch en financieel instrumentarium

Onderdeel van  
**De boom der kennis draagt vele vruchten!**

Wouter Tolkamp  
Arjen Wals



landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit

© 2003 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport EC-LNV nr. 2003/220b  
Ede, 2003

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 2003/220b en het aantal exemplaren.

Oplage	100 exemplaren
Samenstelling	Wouter Tolkamp, Arjen Wals Departement Maatschappijwetenschappen Communicatie en Innovatie Studies
Druk	Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij
Productie	Expertisecentrum LNV Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede Telefoon : 0318 822500 Fax : 0318 822550 E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

# Voorwoord

De nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (NvM) stelt dat 'natuur steviger verankerd moet worden in de harten van mensen en beslissingen van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden'. Het gaat om het 'vergroten van het 'natuurbewustzijn' in de samenleving', om het 'aanspreken van de samenleving op de eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap'. Vergroten van (natuur-)bewustzijn begint vaak door het verkrijgen van kennis en om verantwoordelijkheden te kunnen nemen dienen alle partijen wel over de nodige kennis en vaardigheden te beschikken. De ontwikkeling en verspreiding van die kennis en vaardigheden zijn niet alleen de verantwoordelijkheid van LNV, maar ook van de andere betrokken partijen.

Deze intentie van het natuurbeleid "dat de samenleving meer verantwoordelijkheid daar voor neemt", is er de aanleiding voor dat de werkwijze en werkorganisatie van dit project volgens het principe "van buiten naar binnen" is ingericht.

Het projectteam bestaande uit de Vakgroep Communicatie- en Innovatiestudies van de WUR, Stichting Recreatie, SBNL namens organisaties van particuliere bos- en landeigenaren, het IAC, de opdrachtgever vanuit DN, SBB, Steeghs Advies en het EC-LNV hebben gezamenlijk invulling gegeven aan deze werkwijze.

Dit heeft geresulteerd in een 5-tal deelprojecten en een workshop welke zijn opgenomen in een 4-tal rapporten:

- 220a: - Actieve kennisnetwerken in het middenveld
  - Randvoorwaarden voor succesvolle kennisinitiatieven
  - De huidige rol van LNV in het kennissysteem
- 220b: - Het sociaal instrumentarium in relatie tot het juridisch en financieel instrumentarium
- 220c: - Breed, interdisciplinair en doelgericht
- 220d: - De realisatie van natuur: versterking van de rol van kennis

Op basis van de resultaten uit de deelprojecten en een afsluitende discussie met het projectteam is het advies geformuleerd over hoe vorm kan worden gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kennisaanbod en -verspreiding en aan de rollen van LNV en andere partijen op dit terrein:

220 De boom der kennis draagt vele vruchten!

De projectgroep heeft met het nu voorliggende resultaat laten zien dat een werkwijze "van buiten naar binnen" een waardevolle bijdrage kan leveren aan het realiseren van de doelstellingen van LNV. Een ieder die hieraan heeft meegewerkt of een bijdrage heeft geleverd aan dit project dank ik hiervoor.

Ir. H. de Wilde  
Waarnemend Directeur Expertisecentrum LNV



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling	10
1.3	Vraagstelling	10
1.4	Werkwijze	11
<b>2</b>	<b>Een terreinverkenning van het natuurbeleid</b>	<b>13</b>
2.1	Dè maatschappij?	13
2.2	Beleidsinstrumenten: wat zijn het en hoe worden ze gebruikt?	15
2.3	Wat is kennis? Een veelzijdig begrip nader bekeken.	18
2.4	Communicatie en interactieve beleidsvorming	26
2.4.1	Zelfreferentie en instrumenteel denken	26
2.4.2	Het gesprek als motor voor sociale verandering	28
2.4.3	Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming	28
2.4.4	De pendelstrategie	31
2.4.5	Waarom géén interactieve beleidsvorming?	33
2.5	Het sociaal, financieel en juridisch instrumentarium	35
2.6	De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur	43
<b>3</b>	<b>Intrigerende gesprekken en gepercipieerde problemen</b>	<b>47</b>
3.1	De besproken thema's	48
3.1.1	Afstand tussen beleid en praktijk	48
3.2	Rol van de overheid	49
3.2.1	Interactieve beleidsvoering	51
3.2.2	Intermediaire functie	53
3.2.3	Kennis	54
3.2.4	Samenvattend	55

<b>4</b>	<b>Terugkoppeling naar de theorie</b>	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>61</b>
<b>6</b>	<b>Enkele kanttekeningen bij het onderzoek</b>	<b>67</b>
	<b>Referentielijst</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage</b>	<b>Labels interviews</b>	<b>71</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

We leven in een dynamisch veranderende samenleving. De 'samenleving' is een begrip dat in hoge mate inboet aan waarde door de sterke individualisering van de mens. Men heeft eigen wensen en heeft minder behoefte aan sturing door autoriteiten. De zuilen van weleer zijn verkruimeld en worden slechts hier en daar in kleine gemeenschappen gestut door geloof en overtuiging. De belangen van mensen en groeperingen van mensen zijn zeer divers en op het eerste gezicht niet altijd te verenigen. 'De samenleving' is niet langer een eenduidig begrip. Hierdoor is het voor de overheid een hele opgave om een passend beleid te maken dat voor deze dynamische samenleving moet gelden.

Daarom zijn ook de beleidsopvattingen van het ministerie van LNV in beweging. "Er moeten de komende jaren accenten gelegd worden op meer strategische beleidsimpulsen (i.p.v. de meer instrumentele beleidslijnen), op het vertrekken vanuit maatschappelijke behoeften (i.p.v. vanuit sectorale vraagstukken) en daarmee op het centraal stellen van de behoeften van burger, consument en samenleving" (LNV, 2000a). LNV denkt deze accentverschuivingen te kunnen realiseren door onder andere het maatschappelijk debat te organiseren over thema's die nadrukkelijk vallen binnen haar domein (waaronder gebruik van de groene ruimte), er voor te zorgen dat het beleid ook in de praktijk betekenis heeft en verantwoording af te leggen aan de maatschappij. Het ontwikkelen van goede relaties en het aangaan van contracten met externen wordt hierbij als een randvoorwaarde beschouwd.

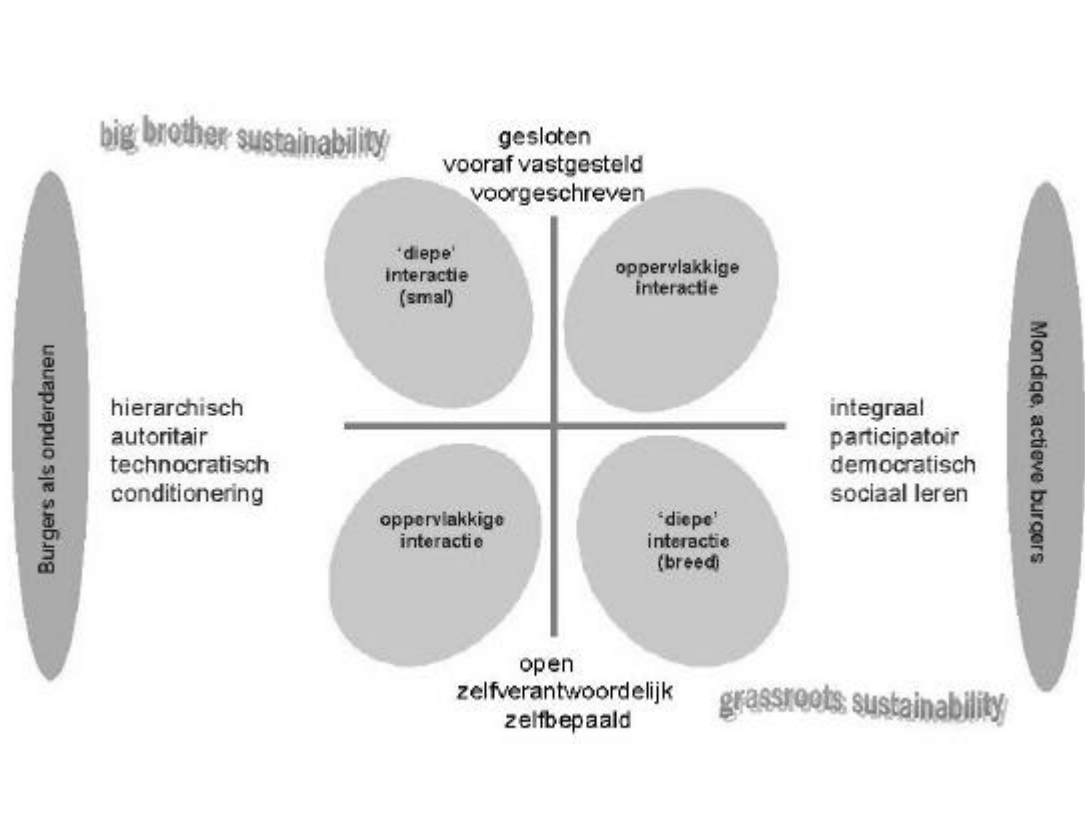
In 'vernieuwend werken' (LNV, 2002) wordt de omgang met de omgeving zoals die in het verleden vorm kreeg in twijfel getrokken. Zo zou het ministerie vervreemden van 'oude' doelgroepen, terwijl de nieuwe doelgroepen onbekend blijven, zouden de contacten met de buitenwereld te technisch zijn met te weinig oog voor menselijke aspecten en weinig inlevingsvermogen, zou er teveel op de eigen kennis worden vertrouwd, slecht met kritiek omgegaan worden en zouden partijen niet altijd betrokken worden bij het proces van keuzes maken en het bepalen van de te nemen stappen. Dit alles maakt een onvruchtbare bodem voor een belangrijk streven van het ministerie: het maken van beleid in interactie met de omgeving. In de nieuwe nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (LNV, 2000b) wordt deze ambitie beschreven.

Tegelijkertijd blijft het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering als organisatieprincipe gehandhaafd (LNV 2000a, p.24) en wordt een aantal spanningsbogen erkend, waaronder:

- Spanning tussen waarden en een 'inhoudelijke oriëntatie'.
- Spanning tussen lange termijnvisie en korte termijn handelen.
- Spanning tussen continuïteit en vernieuwing.

Aan deze spanningsbogen zouden er nog minstens twee toegevoegd kunnen worden, namelijk de spanning tussen instrumentele en emancipatoire beleidsinitiatieven en de spanning tussen open en gesloten beleidsprocessen.

Figuur 1.1 Twee spanningsbogen in beleidsontwikkeling (bron: Wals & Jickling, 2002)



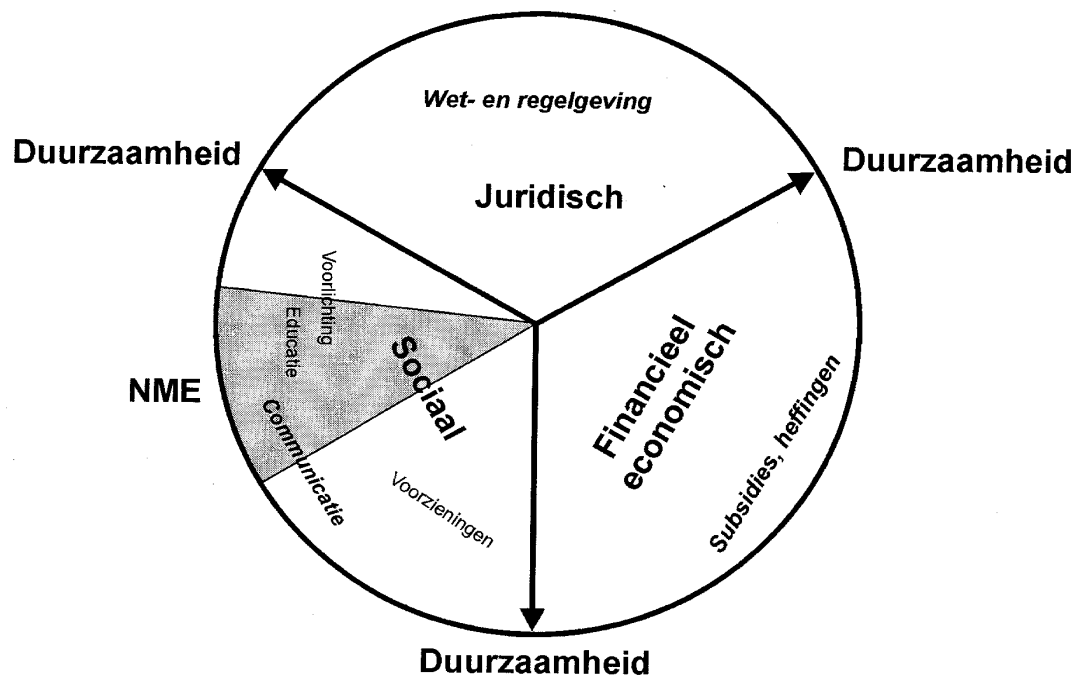
Figuur 1.1 laat deze laatste twee bogen zien aan de hand van beleidsontwikkeling rondom 'duurzaamheid' (sustainability) maar dat zou in dit verband net zo goed door 'natuur' vervangen kunnen worden. De plaats op de assen in de figuur bepalen de aard van de interactie tussen overheden en burgers. De vraag is dan welke plaatsing op de assen is voor een gegeven situatie de beste? Linksboven in de figuur is de situatie weergegeven waarin de overheid in sterke mate alles vooraf vastlegt in regels en weinig ruimte overlaat voor interactie. De burgers zijn hier onderdaan. Het beleid kan wel leiden tot 'duurzaamheid' maar de interactie met de burgers is smal. Dit wordt hier "Big Brother sustainability" genoemd naar George Orwell's beroemde literaire werk '1984' (Wals & Jickling, 2002). Rechtsonder in de figuur is de situatie weergegeven indien er een open overheid is die verantwoordelijkheid geeft aan de burgers. De burgers zijn hier dan ook mondig en actief, de zogenoemde 'staatsburger'. Interactie is hier bepalend voor het uiteindelijke beleid. Hier is duurzaamheid een product van 'bottom-up' beleid. Dit wordt ook wel 'grassroots sustainability' genoemd.

In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000b) wordt geconstateerd dat het natuurbeleid, zeker in het verleden, in hoge mate gericht is geweest op aankopen, inrichten en beheren. Met de Ecologische Hoofdstructuur is de natuur, aldus de samenstellers van de nota, letterlijk 'op de kaart' gezet. Hoewel deze aanpak effectief wordt geacht en om die reden zal worden gecontinueerd, wordt ook gesteld dat dit niet voldoende is in een dynamisch en dichtbevolkt land waar veel beslissingen direct of indirect van invloed zijn op de kwaliteit van natuur en landschap (LNV, 2000b p.33). Gekozen wordt dan ook voor een verbreding van het beleid en het betrekken van de samenleving in al haar gelederen bij het natuurbeleid. Men wil dan ook steeds meer loskomen van de regelgerichtheid en een transitie bewerkstelligen van het maken en handhaven van sectorale regels naar het creëren van meer zelfverantwoordelijke en zelfbepaalde integrale oplossingsrichtingen. Parallel hieraan moet het 'natuurbewustzijn' in de samenleving worden vergroot en de samenleving



steeds meer worden aangesproken op haar eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap (LNV, 2000b, p.13). Bovengeschetste veranderingen hebben gevolgen of beter, zouden gevolgen moeten hebben, voor de beleidsinstrumentenmix (figuur 1.2). Hierbij worden de instrumenten ingedeeld in sociale, juridische en financiële instrumenten. De gevoelde noodzaak tot interactie, 'ontschotting', verbinding, deregulering, het opbouwen van relatiekapitaal, inleven, participatie, vermaatschappelijking van beleid, etc. vereist een herbezinning op de instrumenten die worden ingezet bij beleidsontwikkeling, -uitvoering en -monitoring. Dit brengt de aandacht naar de mogelijkheden en beperkingen van het sociaal instrumentarium in het natuurbeleid.

*Figuur 1.2 Instrumenten voor duurzaamheidsbeleid (Beleidskader, 2000: 17). De grootte van de taartpunten bepalen het aandeel van de instrumenten.*



De afweging van de juiste mix (de grootten van de taartpunten in figuur 1.2) van instrumenten is er één die per locatie en tijdstip steeds dynamisch verandert. Is er behoefte aan sociale instrumenten als communicatie, educatie, participatie, bottom-up initiatieven etc. en hoe staan die instrumenten in verhouding met de geldende regels? Is het mogelijk een kaderstellend (nationaal) beleid te realiseren waarin de drietak van genoemde instrumenten een duidelijk op elkaar afgestemd geheel vormen? Een kaderstellend beleid waarbinnen regionale en lokale afstemming plaats kan vinden. Enkele van vele vragen die daarbij een rol spelen zijn: Scheppen méér subsidies ook meer mogelijkheden voor de beleidsuitvoering? Wat bereikt voorlichting? En wat vindt men van eigen betrokkenheid bij de beleidsvorming in het beleidskader dat gesteld is door de drietak van instrumenten?

Het Expertisecentrum van het ministerie van LNV (EC-LNV) heeft de leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies gevraagd mee te doen aan het project "Een kennisstrategie voor Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NvMMvN)". Het project is opgezet om meer inzicht te krijgen in de problematiek die zich voordoet bij de inzet van kennis en informatie voor het realiseren en formuleren van het natuurbeleid.

De kernproblemen daarbij zijn als volgt geformuleerd (EC-LNV naar Sj. Croque):

- Er is een geringe koppeling tussen het beleidsproces en kennisprocessen.
- Er is weinig samenhang tussen kennisprocessen.
- Rollen en posities van partijen als provincies, adviesbureaus en diverse (natuur) organisaties zijn sterk in beweging en LNV zoekt naar een nieuwe positie en werkwijze om met deze dynamiek om te gaan.

Naar aanleiding van deze kernproblemen heeft LNV de volgende doelen geformuleerd:

- LNV heeft de rol van kennis voor het NvMMvN-beleid geëxpliciteerd.
- LNV heeft inzicht in de kennisnetwerken die een rol spelen voor de NvM-doelen.
- LNV heeft zich een rol bepaald in die kennisnetwerken.

Het project is onderverdeeld in deelprojecten waarbij één project handelt over de rol van het zogenoemde sociaal instrumentarium. Het instrumentarium dat andere beleidsinstrumenten kan ondersteunen en in hun werking kan versterken, maar ook op zich zelf staand een goed instrument kan zijn. Hierbij spelen de sociale aspecten een zeer grote rol. De externe partijen die te maken hebben met het natuurbeleid van de overheid hebben bepaalde ideeën over hoe het beleid moet worden gemaakt en hoe zij er graag mee zouden willen werken. Het milieu waarin die mensen werken is historisch gegroeid en ingebed in een culturele, sociale en politieke context. Dit milieu bepaalt hoe het beleid wordt ontvangen en in welke mate het geaccepteerd wordt (Aarts, 1998). Dit deelproject over het sociaal instrumentarium is uitgevoerd door de leerstoelgroep Communicatie en Innovatiestudies van de Wageningen Universiteit.

Een sociaal kwalitatief onderzoek (interviews) waarin sleutelfiguren uit de natuurbeheerorganisaties, bottom-up initiatieven, multifunctionele landgebruikprojecten etc. worden geïnterviewd is een goede manier om gepercipieerde problemen en ideeën te inventariseren. Deze sleutelfiguren (externen) werken binnen de drietak van het sociaal, juridisch en financieel instrumentarium. Er wordt vanuit gegaan dat deze personen niet alleen (ervarings)-kennis hebben maar mogelijk ook (creatieve) ideeën voor de toekomst. Het gaat dan ook om informatie waarmee men in principe in staat is bij te dragen aan een betere situatie voor de natuur en het natuurbeleid (Sj. Croque).

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit deelproject is om door middel van een verkenning van de opvattingen, beelden, gepercipieerde problemen en kennis die aanwezig zijn bij desbetreffende externen en de internen (beleidsmakers), bij te dragen aan een oplossing voor de genoemde kernproblemen. Daarbij is het niet bedoeld compleet te willen zijn, daar die ambitie te hoog ligt (zeker) in de korte tijdsduur die voor het project was vrijgemaakt. Dit onderzoek is slechts een verkenning van het beleidsveld en de moeilijkheden die er spelen. Het is een 'probleem' signalering, maar een betere benaming is een signalering van mogelijkheden en vernieuwende initiatieven.

## 1.3 Vraagstelling

Ons inziens staan een drietal gerelateerde vragen centraal in dit onderzoek:

1. Hoe manifesteert zich het huidige sociaal instrumentarium in het natuurbeleid?
2. Hoe verhoudt het sociaal instrumentarium zich tot andere beleidsinstrumenten?
3. Op welke wijze kan het huidige sociaal instrumentarium, in acht nemend de noodzakelijk geachte 'vermaatschappelijking' van natuur, bijdragen aan de verdere ontwikkeling en uitvoering van een verantwoord en uitvoerbaar natuurbeleid?

Hiermee samenhangend kunnen een drietal deelvragen worden onderscheiden:

1. Welke betekenissen en rollen van het sociaal instrumentarium in het natuurbeleid, zoals dat op dit moment wordt uitgevoerd, kunnen worden onderscheiden?
2. Wat kunnen we zeggen over de gepercipieerde effectiviteit en het rendement van de inzet van het sociaal instrumentarium ten behoeve van de uitvoering en ontwikkeling van natuurbeleid?
3. Kunnen er standaarden, richtlijnen en/of heuristische ontwikkeld worden ten aanzien van de inzet van de instrumenten (ten behoeve van natuurbeleid) die de kwaliteit van de inzet ervan kunnen verbeteren?

Deze laatste vragen, met uitzondering van deelvraag 3 zullen zowel van 'buiten naar binnen LNV' als van 'binnen LNV naar buiten' worden onderzocht. Deelvraag drie is er een die opgelost moet worden in de interne omgeving van LNV met de inzichten die verkregen zijn in dit onderzoek en andere.

## **1.4 Werkwijze**

Om de eerste twee van drie deelvragen, welke zich richten op de inventarisatie, te kunnen beantwoorden is in eerste instantie een korte deskstudy uitgevoerd waarin (beleids-)documenten bestudeerd zijn en is er gesproken met beleidsmakers om een overzicht te krijgen van de verschillende sociale instrumenten die thans worden benut. Met behulp van deze oriëntatie worden de vragen van het LNV geconcretiseerd. Hiermee zijn thema's en vragen opgesteld voor de interviews/gesprekken.

Vervolgens zijn met een aantal externen -groepen die natuurbeleid passief dan wel actief ondergaan- open interviews afgenomen waarin de onderzoeksvragen in geoperationaliseerde vorm aan bod komen. De personen die gekozen zijn voor de gesprekken zijn van diverse organisaties om een zo breed mogelijk publiek te bereiken. Uit de interviews worden gepercipieerde problemen en kernideeën verzameld. Volgens de methodiek van het kwalitatief onderzoek volgens Baarda e.a. (2001).

Een zelfde procédé van interviewen werd gevolgd met een aantal internen (beleidsmakers binnen de LNV-organisatie) die betrokken zijn geweest met het schrijven van de nota NvMMvN. Ook personen die betrokken zijn bij het opstellen van Programma Beheer werden geïnterviewd. De internen, de beleidsmakers, hebben ook bepaalde ideeën en opvattingen die ook door een ander milieu worden bepaald.

Na een analyse van de interviews en het samenvatten van de uitkomsten van de deskstudy zal aan de hand van beleidswetenschappelijke literatuur en deeladviezen aan Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (LNV-DWK), maar ook aan andere Ministeries, getracht worden een antwoord te geven op deelvraag 3. Dit zal grotendeels in het interne deel worden beschreven.



## 2 Een terreinverkenning van het natuurbeleid

De korte loop van het onderzoek beperkte wel het aantal interviews dat kan worden afgenomen en heeft ook gevolgen gehad voor de mate van compleetheid van de deskstudy en de analyse. Voor het onderzoek dat in dit rapport wordt beschreven zijn daarom (slechts) vier mensen geïnterviewd.

Maar er is stof genoeg voor een onderzoeker om er jaren tijd in te steken en er op te promoveren, enige afbakening is dan ook wel gewenst. Dat neemt natuurlijk niet weg dat vier mensen een nogal mager aantal lijkt. Ik zeg 'lijkt' omdat de thema's die aangestipt worden een overeenstemming blijken te hebben die wijzen op een gering aantal duidelijke problemen. In dit verslag worden de problemen en mogelijke oplossingsrichtingen gegeven en de moeilijkheden daarbij komen aan de orde. De gepercipieerde problemen blijken (zoals reeds verwacht) in diverse onderzoeken al jaren geleden beschreven. Ook door de leerstoelgroep zijn er verscheidene publicaties en (cursus)boeken aan gewijd.

Het deelproject bestaat uit twee delen, elk uitgevoerd door een andere persoon, waarbij het ene deel uit gaat van de interne benadering en het andere deel zich richt op de externen. Het verslag dat voor u ligt is het deel dat handelt over de externen en hun beelden en gepercipieerde problemen.

Het abstracte karakter van de begrippen die vaak gebruikt worden in beleidskringen noopt tot concretisering van die begrippen. Wat is het sociaal instrumentarium? Wat is überhaupt een beleidsinstrument en wat bedoelt men als men het over 'kennis' heeft? Als men met deze begrippen wil werken moet tussen de partijen het ook duidelijk zijn wat de ander met die begrippen bedoelt. Vaak worden abstracte begrippen gebruikt als een middel om over ingewikkelde zaken te praten. Zolang je maar abstract blijft schermen met grote woorden omzeil je de praktische moeilijkheden. Elke partij heeft zo ruimte om zijn eigen invulling te geven aan abstracte begrippen, terwijl er geen echte structurele oplossing is gevonden. Daarom wordt er hieronder naar een concretisering gezocht van het begrip 'instrumentarium'. Daarna wordt het begrip 'kennis' toegelicht. Vervolgens behandel ik interactieve beleidsvorming en ga ik wat dieper in op de (andere) communicatieve kanten in het beleid, waarbij begrippen als draagvlak, acceptatie en (natuur)beelden aan de orde komen.

De literatuurstudie sluit ik af met een stukje waarbij de vorige begrippen worden geïntegreerd als ik het heb over het sociaal, juridisch en financieel instrumentarium. De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur wordt heel summier even op de mij opvallende punten behandeld.

Maar nu eerst een stuk over de samenleving waarin het natuurbeleid moet gaan werken. De veranderde samenleving die andere eisen stelt aan de overheid en de overheid dwingt om een andere rol te spelen dan de 'alwetende', regelgevende overheid.

### 2.1 Dè maatschappij?

De maatschappij is niet langer een eenduidige term (als het dat al ooit geweest was). Voor de oorlog was de maatschappij sterk verzuild en werd bijeengehouden door de algemeen geldende regels waar niks op in viel te brengen, nieuwe ideeën werden

gecorrigeerd door de zuil. Toen was de maatschappij meer overzichtelijk. Ieder had zijn eigen zuil en de overheid had een duidelijke regelgevende rol. Na de oorlog waren de strijd voor meer vrijheid, een betere economie, sociale gelijkheid en politieke bewustwording minder bindend en de grootste economische en sociale kwesties leken overwonnen (Volker e.a., 1998). De overheid stimuleert de landbouw en industrie. De dienstensector groeit en er ontstaat vooral na 1965 steeds sneller een verzorgingsstaat en een consumptiemaatschappij naar Amerikaans model onder invloed van de media.

“De toename van de welvaart en de komst van zorgvoorzieningen heeft bij burgers geleid tot een heroriëntatie waarin discipline, traditie en conformisme meer en meer zijn ingeruild voor zelfstandigheid, zelfontplooiing en zelfexpressie. Dit individualisme oefent nu een dominante invloed uit op de richting van maatschappelijke veranderingen. We leven in een postindustriële, zo niet postmoderne welvaartstaat, waarin de overheid zich terugtrekt op kerntaken en het publieke domein veel ruimte laat voor ‘zelfregulering’. Het maatschappelijk middenveld wordt tegenwoordig bevolkt door tal van belangengroepen en ideologische organisaties. Ze zijn ontstaan uit nieuwe collectieve kwesties zoals milieuproblemen en de aanslag op de schaarse ruimte als gevolg van technologische vooruitgang, in samenhang met bevolkingsgroei en sterke economische groei” (Volker e.a., 1998). Volker beschrijft de veranderingen hier nogal kernachtig. Het zal ook te ver voeren in het kader van dit project om alle maatschappelijke veranderingen die zo complex in elkaar zitten en zich over een lange tijd ontwikkelen te beschrijven. Echter men moet zich altijd bewust blijven van deze maatschappelijke ontwikkelingen op de achtergrond. Deze ontwikkelingen bepalen voor een deel de houding en standpunten van mensen, ook ten aanzien van overheidsbeleid.

Het landelijk gebied ontrekt zich niet aan het veranderingsproces maar is er een onderdeel van. “Het landelijk gebied is op weg naar een aanmerkelijke verbreding van maatschappelijke functies, die leidt tot grotere ruimtelijke en sociaal-economische dynamiek.” “In de landbouw is er sprake van een transformatie van productieruimte naar consumptie- en verblijfsruimte” (Volker e.a., 1998). Er is een groeiend besef dat de natuur, het milieu en het landschap kwetsbaar zijn. Maar desondanks blijft de mens de natuur zien als bijzaak als het gaat om ‘persoonlijk succes’, het gedrag van mensen gaat wel eens ten koste van natuur als het voor hen op dat moment het beste uitkomt. Volker beschrijft dat zo: “De zappende bevolking calculeert en reageert tegelijkertijd emotioneel op natuur” (Volker e.a., 1998). Er wordt veel waarde gehecht aan natuur als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit die in het bestaan van burgers steeds belangrijker wordt. Kijk maar naar het aankoopgedrag van woningen. Men wil graag in een groene omgeving wonen en is bereid daar meer voor te betalen. Ten aanzien van de inrichting van de groene ruimte heeft de overheid tot in het begin van de negentiger jaren een centraal aangestuurd, sterk geformaliseerd en tegelijk gedetailleerd beleid gevoerd. Er was sprake van een zeer hoog ambitieniveau door een overheid die grip wilde houden op de dynamiek van de veranderende maatschappij. Dit bleek praktisch niet vol te houden. Aan de grote operaties als deregulering, decentralisatie, verkleining van overheidsorganisaties en meer marktwerking kon ook LNV zich niet onttrekken en het ministerie moest volgens sommige onderzoekers een ‘salto mortale’ maken in beleid, organisatie en management. De monopoliepositie van natuurbeheerorganisaties werd kleiner en er is nu agrarisch natuurbeheer, beheersvergoedingen en natuurproductiebetaling (binnen Programma Beheer WT) (Volker e.a., 1998).

Nu de overheid zich bewust is dat de oude manier van beleid maken voor de groene ruimte niet meer vol te houden was, heeft men een andere rol moeten aannemen. Hier is de overheid nog steeds mee bezig. De oude manier om expertise, ‘kennis’ te creëren voor de landbouw is het OVO-model (een drieluik van Onderwijs, Voorlichting en Onderzoek). Dit model werkte heel goed in de overzichtelijke (nog deels verzuilde) maatschappij, waardoor de landbouw een zeer grote impuls kreeg. De expertise die hier uit voort kwam was echter academisch, technologisch en agro-economisch van aard. De inpassing van die expertise in het sociale milieu van de samenleving kreeg

onvoldoende aandacht en daar is het uiteindelijk ook op stuk gelopen. Je kunt prachtig beleid maken maar het moet wel worden geaccepteerd en begrepen door degenen waar het voor gaat gelden.

Daarom is er de laatste jaren door de overheid gekozen voor meer interactie met de verschillende belangengroepen. Uit die interactie ontstaan netwerken waarin bedrijven, kennisinstellingen (zoals adviesbureaus en universiteiten), belangengroepen en cetera samen met de overheid de componenten vormen. De overheid wordt beïnvloedt door dit netwerk en heeft er zelf ook invloed op. Dit laatste duidt de overheid aan met netwerksturing of netwerkmanagement. De gedachte van de maakbare samenleving is inmiddels achterhaald en de samenleving stuurt nu in wisselwerking met de overheid ook die overheid aan. “Beleid moet bespreekbaar worden en goed afgestemd op initiatieven die in de samenleving worden gegenereerd” (Volker e.a., 1998).

Volker schrijft verder: “En tenslotte zal er het inzicht moeten zijn dat ook netwerksturing slechts een middel is. Natuur- en landschapskwaliteiten berusten op interventie en regulering, gevoed door een positieve houding en het vermogen tot gezamenlijke inzet bij veel partners. Uiteindelijk gaat het om het mobiliseren van een gezamenlijke inspanning om collectieve goederen als natuur en landschap te behouden en te versterken. Het streven is thans gericht op ‘productvernieuwing’, waarbij LNV zich meer en meer opstelt als een lerende en ondernemende organisatie. Dit betekent afscheid nemen van beleid als een in zichzelf gekeerd proces. Dit betekent opnieuw investeren in relaties en communicatie, en ook in kennis. De nieuwe beleidsstijl is al met al sterk afhankelijk geworden van inzichten hoe de samenleving in elkaar zit en hoe deze is te mobiliseren voor publieke zaken” (Volker e.a., 1998).

Deze nieuwe rol van de overheid vereist nieuwe manieren om hun doelen te behalen. De opmerking “Natuur- en landschapskwaliteiten berusten op interventie en regulering, gevoed door een positieve houding...” is een belangrijk element in dit betoog. De rol van de overheid is ook die positieve houding te faciliteren. Een positieve houding hangt nauw samen met draagvlak voor beleid en dat is iets waar het ministerie van LNV natuurlijk naar streven moet.

## **2.2 Beleidsinstrumenten: wat zijn het en hoe worden ze gebruikt?**

Instrumenten zijn middelen van een overheid om hun doelstellingen te bereiken. De Flora en Fauna wet, jachtvergunningen, natuurproductiebetaling volgens Programma Beheer, regeling Versterking Maatschappelijke Betekenis Natuur zijn allen instrumenten uit het natuurbeleid. Instrumenten zijn in te delen in klassieke en moderne instrumenten. Waarbij klassieke instrumenten beproefd zijn en hun waarde hebben bewezen. Moderne instrumenten echter zijn aan de veranderende maatschappij aangepast en vernieuwd. Daarnaast moeten ze ook nog grotendeels worden uitgetoet in de praktijk (Volker e.a., 1998). Zijn deze klassieke instrumenten die vroeger in ‘de verzuilde maatschappij’ wel werkten nu nog goed werkende instrumenten in de dynamische, veranderende samenleving van het heden? De overheid kan voorlichten, subsidies verlenen, heffingen instellen, regels geven en voorzieningen treffen. Instrumenten kunnen gedrag veranderen, draagvlak creëren of juist doelen direct realiseren. Maar een boer warm maken voor deelname aan het Programma Beheer is wat anders dan overstromingen van rivieren tegengaan. Het één vraagt gedragsverandering van de boer het ander technisch ingrijpen zonder dat er direct iets van de burgers verwacht wordt. Als het beleidsprobleem door de burgers wordt veroorzaakt is gedragsverandering het doel van de beleidsinstrumenten. In schema 2.1 is gedragsverandering aangegeven met de sturende beleidsinstrumenten.

Door regelgeving is bepaald gedrag af te dwingen, het gedrag komt onvrijwillig tot stand. De stankrichtlijn voor ammoniakuitstoot en de regels binnen Programma

Beheer zijn voorbeelden uit het beleid van LNV. Regelgeving wordt ook wel het juridisch instrumentarium genoemd.

Voorwaarden voor goede regels zijn:

- Regels moeten helder en logisch zijn, in de ogen van de burger zinnig.
- Regels moeten acceptabel zijn en de sancties voor het overtreden moeten in verhouding staan tot het vergrijp.
- Het gedrag moet te controleren zijn en de sancties op overtredingen kunnen worden opgelegd. Mensen zijn vaak geneigd om onder niet gewenste regels uit te komen als het kan, men zoekt de mazen van de wet op of doet het ongewenst gedrag toch.

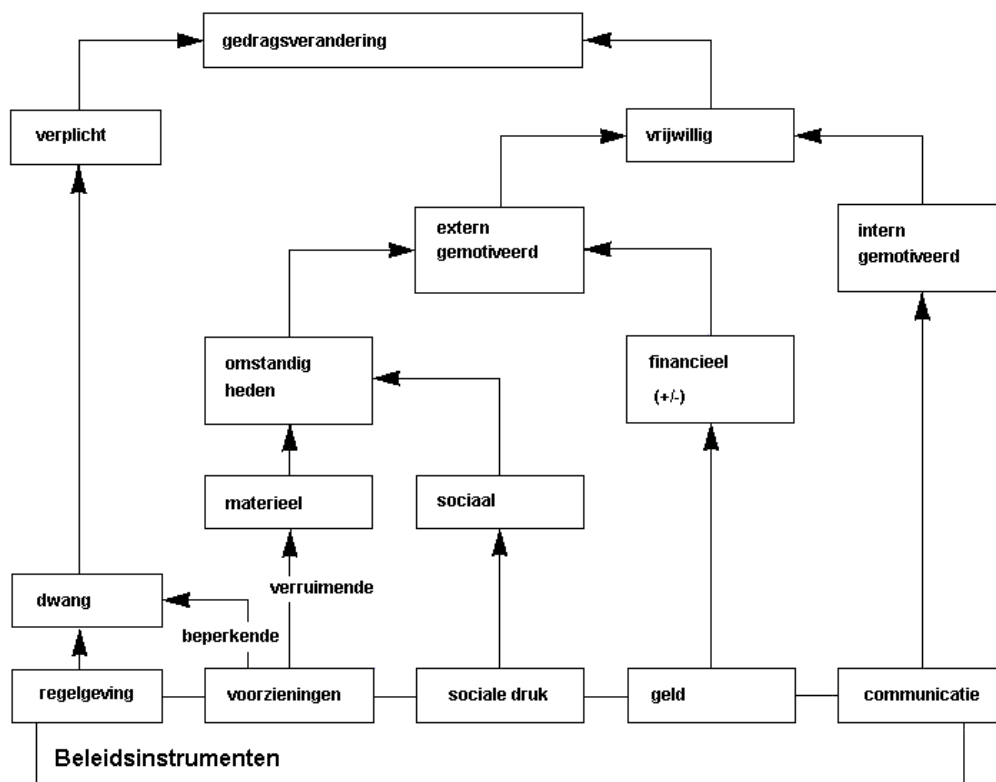
Voorbeelden zijn rijden zonder licht, illegale lozingen, sjoemelen met cijfers voor het Mineralen Administratie systeem (MINAS). Dit gedrag noemt men ‘coping’ (Aarts, 1998). De effectiviteit van de regelgeving staat of valt daarmee met acceptatie van die regelgeving (zie kader 1). Bovendien moet er controle kunnen zijn. Dat is een bekend probleem van justitie. Veel menselijk gedrag is gewoonweg niet te controleren.

Wanneer het probleem erkend wordt door de burgers en het ingrijpen van de overheid als terecht wordt beschouwd, is de kans groter dat de maatregelen positiever worden ontvangen. Een beredeneerde acceptatie, waarbij de verschillende dimensies met een zekere diepgang worden beleefd, leidt tot een meer duurzame gedragsverandering.

Voorzieningen (schema 2.1) zijn in te delen in verruimende en beperkende voorzieningen. Hiermee kan een bepaalde gedrag worden gefaciliteerd of juist worden beperkt. Het gaat dan om fysieke elementen als bijvoorbeeld hekken, slagbomen en borden (beperkend) of wandelpaden, prullenbakken en vogelkijkhutten (verruimend).

Schema 2.1: Beleidsinstrumenten voor gedragsverandering. Let op het verschil in interne en externe motivatie en de vrijwillige of verplichte gedragsverandering.

Bron: Van Woerkum e.a., 1999





Sociale druk wordt nog wel eens gebruikt in landen die niet democratisch zijn. Er wordt beoogd gedrag te veranderen door bepaalde personen druk uit te laten oefenen op mensen die het ongewenste gedrag vertonen. De koppeling tussen communicatie als beleidsinstrument en het uitoefenen van sociale druk is natuurlijk snel gemaakt. De overheid moet daar ook zeer bewust van zijn. Wanneer is voorlichting objectief en informerend en wanneer is voorlichting persuasief en sturend?

Beleid communiceert niet alleen direct maar ook indirect. Daar bedoel ik mee dat wat er geschreven staat in nota's niet alleen die geschreven boodschap overbrengt maar ook een meer (vaak niet bedoelde) impliciete boodschap kan hebben.

De 'planologische valbijl' is daar een voorbeeld van. Boeren die natuur hadden of wilden creëren op hun land, waren bang dat ze daardoor beperkingen zouden krijgen omdat die natuur vervolgens van overheidswege beschermd zou gaan worden (Aarts, 1998).

Geld is vaak van cruciaal belang voor de uitvoering van beleid. De overheid kan subsidiëren maar ook heffingen opleggen. Vaak wordt gekozen voor een mix van heffingen en subsidies, dit noemt men het financieel instrumentarium. Er worden subsidies gegeven voor natuurproductie (binnen het Programma Beheer bijvoorbeeld). En zo worden heffingen ingezet om bestrijdingsmiddelengebruik duurder te maken en daardoor te ontmoedigen.

Deze genoemde beleidsinstrumenten hebben als gevolg óf een verplichte óf een extern gemotiveerde gedragsverandering. (zie schema 2.1) Het laatste instrument is communicatie. Communicatie kan er voor zorgen dat gedragsveranderingen gebaseerd zijn op interne motivatie. Bij interne motivatie is men ook echt bereid om zich te conformeren aan het beleid. Dit heeft als voordeel dat men ook het gewenste gedrag blijft vertonen als het instrument dat daar op stuurde wegvalt of invloed verliest.

Regelgeving, financiële instrumenten en voorzieningen hebben het nadeel dat als zij verdwijnen het gewenste gedrag daarmee ook kan verdwijnen. Communicatie als beleidsinstrument wordt ook wel als onderdeel gezien van het zogenoemde sociaal instrumentarium.

#### **Kader 1: Acceptatie**

Acceptatie is omschreven als een interpretatie van beleidsbeslissingen die leidt tot een *bereidheid* om daarop volgens de intenties van de beleidsmakers te reageren. Er zijn verschillende dimensies aan het proces van acceptatie te onderscheiden:

- Acceptatie van de bestuurlijke *probleemdefinitie*. Als een overheid een probleem definieert maar diegenen waarvoor het beleid moet gaan gelden dat probleem niet zien door allerlei redenen, dan is regelgeving hiervoor weinig zinvol.
- Acceptatie van het *ingrijpen* van de overheid. Als de overheid zich er niet mee dient te bemoeien volgens de betrokkenen leidt die regelgeving tot weinig acceptatie. De relatie tussen overheid en diegenen waarvoor het beleid wordt gemaakt is van cruciaal belang bij het acceptatieproces. Als in het verleden de overheid veel onduidelijkheid heeft verschaft en in de ogen van de burgers er niet veel van heeft gemaakt is het vertrouwen in de bekwaamheid van de overheid geschaad.
- Acceptatie van de *maatregelen zelf* en in verband daarmee de mate waarin deze:
  - *Effectief* zijn voor de oplossing van het probleem.
  - *Realistisch* zijn, inpasbaar in de dagelijkse routine of in concrete situaties.
  - *Rechtvaardig* zijn, gezien ook *de lasten die anderen moeten dragen*. Bijvoorbeeld als van de ene partij veel meer wordt gevraagd dan van de andere. Bij boeren leeft de gedachte dat de burger niets hoeft te doen voor natuur terwijl zij van alles moeten gaan veranderen op hun bedrijf.

Bron: 'Een kwestie van natuur', N. Aarts, 1998

Tot nu toe heb ik het alleen gehad over gedragsverandering als inzet van de beleidsinstrumenten. Er kunnen echter ook directe doelen anders dan gedragsverandering beoogd zijn. Het voorkomen van overstromingen door Deltaplan en dijken is een voorbeeld, niemand zal daar het nut niet van inzien (Van Woerkum, 1999). In NvMMvN bijvoorbeeld staat de realisering van de ecologische hoofdstructuur (EHS) als een hoofddoel beschreven. De EHS moet een aaneensluitend systeem worden van natuurgebieden door middel van zogeheten verbindingzones. Zo ontstaat een groot aaneensluitend gebied dat uitwisseling van planten- en voornamelijk diersoorten mogelijk maakt. De EHS is een direct doel van het natuurbeleid. Dit wordt gerealiseerd door het aankopen van gronden. Dat heeft op het eerste gezicht niet direct wat te maken met gedragsveranderingen van actoren in de maatschappij. Maar het staat er ook weer niet altijd los van. Een voorbeeld daarvan staat bekend als 'planologische schaduwwerking': een boerenbedrijf dat naast een gepland toekomstig deel van de EHS ligt is niet meer te verkopen (Aarts, 1998). Dit komt omdat een bedrijf dat zo dicht bij een natuurgebied ligt aan allerlei, als te hoog ervaren, eisen moet voldoen. Geen boer gaat dat bedrijf overnemen. Om dit te ondervangen moet het beleid ook gericht zijn om alternatieven te zoeken voor dat bedrijf of alternatieven voor de functie van het aangrenzende geplande deel van de EHS. En daar komt weer een stuk gedragsverandering bij kijken. De boer kan meer ecologisch gaan boeren bijvoorbeeld.

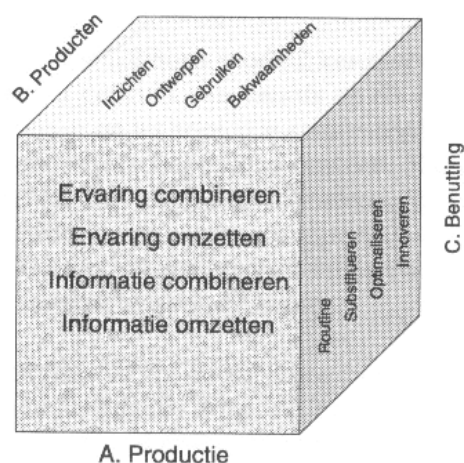
Om nu een realistisch en werkend beleid te gaan voeren wordt gestreefd naar optimalisatie van de inzet van instrumenten. Vaak worden er meerdere instrumenten tegelijk ingezet, de instrumentenmix. Hierbij is de rol van communicatie een zeer belangrijke factor. Zo kan communicatie worden ingezet voor voorlichting bij het beleid (ondergeschikte rol van communicatie). Dat is nog vaak de praktijk. Er is beleid gemaakt en dat wordt daarna naar buiten toe gecommuniceerd met een mooie folder of presentatie. Hierbij kan worden gemikt op acceptatie van het beleid, bevordering van de werking van het beleid of op informatie over het beleid. Communicatie kan ook onafhankelijk worden ingezet, naast een bepaald beleid (nevengeschikt). Er kan dan voorlichting worden gegeven waarmee men een bepaald gedrag wil veranderen. Denk dan aan gezondheidsvoorlichting, Postbus 51 en meer specifiek in het natuurbeleid aan bijstelling van natuurbeelden en aan het verbreden van kennis van de natuur via Natuur en Milieu Educatie (NME). Ook kan er voor worden gekozen communicatie bovengeschikt in te zetten als een op zichzelf staand instrument. Hier wordt er vanuit gegaan dat andere instrumenten niet goed genoeg werken en dat communicatie de beste manier is. Dat geldt vaak voor gedragveranderingen die niet goed te controleren zijn. Voorbeelden binnen het natuurbeleid: kleine vervuilingen, het betreden van een vogelbroedgebied, het plukken van beschermde plantensoorten etc. Hierbij moet men uitkijken dat men zich niet gaat bezighouden met symbolisch beleid, waarbij de communicatie wel wordt uitgevoerd maar geen effect heeft.

## **2.3 Wat is kennis? Een veelzijdig begrip nader bekeken**

Het begrip kennis is in veel teksten en uitspraken een moeilijk te begrijpen begrip. Er kunnen veel inhoudelijke kleuringen aan gegeven worden. Wat is kennis? Zo'n begrip nodigt uit om al wat men niet concreet kan/wil maken onder de noemer kennis te verzamelen. Om het begrip handen en voeten te geven zal ik de 'Kenniskubus' behandelen (figuur 2.1).

De kenniskubus is beschreven door de kennisinstelling STOAS (Geerligts, 2001).

Figuur 2.1: De kenniskubus, STOAS (Geerligs, 2001). 64 vormen van kennis



Het geeft drie dimensies weer van kennis:

De *kennisproductie* met vier vormen: ervaring combineren, ervaring omzetten, informatie combineren en informatie omzetten.

De *kennisproducten* met vier vormen: inzichten, ontwerpen, gebruiken en bekwaamheden

*Kennisbenutting* met vier vormen: routine, substitueren, optimaliseren en innoveren.

Met deze drie dimensies met vier vormen kunnen 64 combinaties gemaakt worden die vormen van kennis aanduiden. Met de genoemde begrippen kunnen een heleboel zaken over 'kennis' duidelijker worden beschreven. De begrippen worden hieronder kort beschreven.

*Kennisproductie.* Er wordt onderscheid gemaakt in ervaring en informatie. Ervaring is kennis van een persoon zelf over iets of kennis van een organisatie over iets. Informatie is hierbij beschreven als duidelijke, grijpbare kennis en is helder voor iedereen, dus ook een ieder buiten de eigen organisatie. Dit is een aanname waar ik later in deze paragraaf nog op terugkom. Ervaring moet men omzetten in informatie voordat die ervaring kan worden uitgewisseld met anderen. Daarvoor moet eerst ervaring worden uitgewisseld binnen de groep of organisatie. Daarna moet het worden gecombineerd. Dit laatste noemt men socialiseren. Men zet (gecombineerde) ervaring om in informatie. Dit proces noemt men externaliseren, het naar buiten toegankelijk maken van ervaringen. Het omgekeerde kan natuurlijk ook dan zet men informatie om in ervaring. Dit noemt men internaliseren, het je eigen maken of leren. Daarnaast kan informatie gecombineerd worden en daardoor leiden tot nieuwe informatie en ook nieuwe ervaringen door internalisatie. Zo draait de kennisproductiecyclus rond informatie en ervaring. Voor de vier processen socialisatie, externalisatie, internalisatie en combinatie zijn verschillende specialisten nodig. Niet iedereen heeft het vermogen om ervaringen adequaat te combineren (socialisatie), of om informatie te combineren. Dit vergt een leerproces voor diegenen die er mee werken. Een voorbeeld: een docent is een meester in het combineren van informatie, hij heeft geleerd (ervaring) hoe hij die informatie het best kan overbrengen op zijn studenten. Hij weet welke combinatie de studenten het meest aanspreekt.

*Kennisproducten.* De 'producten' die uit de kennisproductiecyclus voortkomen zijn: inzichten, ontwerpen, gebruiken en bekwaamheden.

- Inzichten zijn het resultaat van een wetenschappelijke analyse, het is dus waarheid. Inzichten worden bijvoorbeeld geproduceerd door onderzoeksinstellingen.
- Ontwerpen zijn functionele toepassingen van informatie/ervaring. Technologieën die werken. Ontwerpen worden geproduceerd door scholen, laboratoria, ingenieursbureaus etc.
- "Gebruiken verwijzen naar benutting die wordt verankerd in de cultuur en werkwijze van gemeenschappen in de kennissamenleving" (Geerligts, 2001). De cultuur van een organisatie, de mores op straat en in steden en dorpsgemeenschappen bepalen de gebruiken van de mensen. Pas als 'kennis' wordt opgenomen in gebruiken kan er vruchtbaar mee worden gewerkt.
- Bekwaamheden verwijzen naar het vermogen om informatie/ervaring te gebruiken en aan de eisen van een gemeenschap te voldoen. Als de gebruiken van een gemeenschap veranderen moet men zijn bekwaamheden daar efficiënt aan aanpassen.

*Kennisbenutting.* De kennisproducten worden benut in routines, optimalisatie, substitutie en innovatie.

- Routines: het gebruik van kennis binnen organisaties, gebruiken en cultuur. Een nieuwe medewerker wordt bij een organisatie eerst ingewerkt om de routine te pakken te krijgen. Hierbij verandert die routine in de regel niet. Ook in gebruiken en in culturen is benutting van kennis in routines standaard.
- Optimalisatie: het beter benutten van kennis om prestaties te verbeteren.
- Substitutie: met andere kennis wordt een vergelijkbare prestatie geleverd. Substitutie kan leiden tot innovatie en optimalisatie. Een voorbeeld: het digitaal worden van geschreven administratie.
- Innovaties: innovaties leiden tot (totaal) andere prestaties dan voorheen. Men is bang voor innovatie omdat het grote vermeende en reële risico's met zich meebrengt. De hele organisatie moet worden omgebouwd, er zijn andere doelen, andere producten, andere processen, andere gebruiken etc. Een innovatie vereist dus veel reorganisatie. Er is in het algemeen een sociale en economische noodzaak tot verandering nodig alsmede een alternatief ontwerp dat in gebruik kan worden genomen voordat men gaat innoveren.

Omdat er vaak (te) lang gewacht wordt met innoveren, moet men ineens een grote sprong maken en veel nieuwe dingen leren. Innovaties leiden zo vaak tot een periode van optimalisaties. Vaak te laat innoveren, leidt tot bedrijfssluitingen en het opheffen van organisaties. De angst voor innovatie is geworteld in het opgeven van vertrouwde gebruiken, routines en cultuur (naar Geerligts, 2001).

Een organisatie is een star geheel en sterk op zichzelf gericht. Deze zelfreferentie is een manier om een (schijn)orde te scheppen in het chaotische aanbod van informatie. Een organisatie (ook de overheid) kijkt altijd naar de buitenwereld door een eigen bril. Het filtert dat eruit waar wat mee gedaan kan worden, dat wat past bij de cultuur en gebruiken van de eigen organisatie. Er wordt aan informatie een eigen interpretatie gegeven. Zo wordt er dus veel nieuwe informatie gezien en gebruikt, maar ook over het hoofd gezien. Dit gebeurt zowel bewust maar ook vaak onbewust. Want als je altijd vasthoudt aan dezelfde denkbeelden en daar aan blijft refereren dan vallen nieuwe en andere zaken ook minder op. Er is een sterk eigen referentiekader dat in stand wordt gehouden om die schijnorde te behouden en daarin te kunnen functioneren. Nu is die schijnorde niet altijd noodzakelijk om zichzelf voor de gek te houden. Het is moeilijk om in de chaos van informatie te blijven functioneren als men alles wat op hen af komt wil gebruiken. Daarom is het nuttig om te filteren. Maar dat neemt niet weg dat er ook dingen over het hoofd worden gezien. Nieuwe informatie, andere kennis en nieuwe situaties. Hier moet men wel op in kunnen springen en eventueel innoveren. Een organisatie is nu eenmaal vaak afhankelijk van de veranderende buitenwereld. Voor veel organisaties is het moeilijk te beslissen wanneer de schijnorde echt niet meer bij de tijd is en wanneer er dus innovaties nodig zijn (zie o.a. Aarts, 1998 en Van Woerkum, 2000).

Met het veranderen van de samenleving is er ook een verandering opgetreden in de kennisproductie. Binnen het kennissysteem van de landbouw en de verwerkende industrie was er vroeger het eerdergenoemde OVO drieluik (Onderwijs, Voorlichting en Onderzoek). Deze kennis (inzichten en ontwerpen) die men hieruit opdeed werd verworven in Onderzoek op universiteiten en andere onderzoeksinstellingen. Daar werd over Voorgelicht en dat werd Onderwezen zodat de kennis ook benut werd. Het OVO bestond grotendeels uit de toenmalige Landbouwniversiteit Wageningen (LUW), Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) en Dienst Landbouw Voorlichting (DLV). Het systeem werkte goed in de tijd dat de landbouw nog gestimuleerd moest worden. Nu echter vraagt de samenleving om een andere inrichting en gebruik van het landelijk gebied, zijn er milieuproblemen en is er vraag naar meer natuur. Ook de vraag of productie nog het belangrijkste is, in de landbouw is gerezen. Het is tijd om dit oude kennissysteem grondig te herzien. In het OVO-drieluik werd er lineair kennis geproduceerd ('technology push', 'old production'). Het ging om algemeen geldige inzichten of ontwerpen, waarbij het ging om de pure waarheid. Het splitst dus toe op disciplinaire, reductionistische en academische wetenschap. Nu er meer en meer een tendens ontstaat naar duurzaam, multifunctioneel landgebruik zijn andere kennisvragen gerezen. Er is behoefte aan integratieve kennis en kennis uit andere sectoren dan de landbouw. Daarom moet er meer worden geluisterd naar de kennisvrager (burgers, agrariërs en andere ondernemers, organisaties). Het nieuwe kennisproductiesysteem ('market pull', 'new production') veronderstelt dan ook meer interactie tussen vragers (maatschappij, bedrijven, organisaties etc.) en aanbieders van kennis (kennisinstellingen, organisaties, onderzoekers etc.). Zo ontstaan er netwerken, ook aangeduid als 'kennisnetwerken'. Kennis die is geproduceerd in het nieuwe systeem is pluriform, holistisch en transdisciplinair. Pluriforme kennis bestaat uit wisselende en verschillende waardenoriëntaties. Een wetenschappelijke discipline is niet absoluut waar maar kan als een culturele stroming worden gezien (Geerligts, 2001). Holistische kennis behandelt 'hele' dingen, het geheel. Een geheel is vaak echter complex en er valt weinig over te zeggen. Daarom wordt er vaak slechts een onderdeel onderzocht (reductionisme zoals in het 'oude' kennisproductiesysteem). Reductionistische kennis is fragmentarisch maar wel geordend, terwijl holistische kennis compleet maar ongeordend is. Het geheel is vaak meer dan de som der delen. Transdisciplinair wil zeggen de benutting van wetenschappelijke kennis in relatie met politiek, bestuur, maatschappij, kunst etc.

Meer algemeen zijn er meer oude kennisproductiesystemen aan te wijzen. In de industrie bijvoorbeeld. Het OVO-drieluik is echter de manier waarop men binnen het ministerie van LNV zijn kennis vergaarde.

Het oude systeem is aan het verdwijnen en netwerken komen er voor in de plaats. Het gevolg daarvan is dat kennisproductie diffuus wordt. Allerlei instellingen, bedrijven en particulieren produceren nu kennis. De sterke marktwerking heeft zo zijn invloed op de kennisproductie. Kennis is nu overal te koop. Door de concurrentie op de markt is er echter ook afscherming van kennis. En dat maakt de beschikbaarheid voor particulieren en ook bedrijven slechter. Bovendien weten de 'kennisvragers' niet meer waar ze moeten zijn. Er is geen duidelijk 'loket' waar men heen kan gaan met vragen. Zie hiervoor kader 2. Andere nadelen van de vermarkting van kennis zijn:

1. de hoge kosten voor onderzoeksinstituten,
2. de lange termijn planning en continuïteit is zoek,
3. de verantwoordelijkheid voor het geheel van het kennissysteem is weg.

Ad. 1: Onderzoeksinstituten moeten opdrachten binnenslepen om kennis te kunnen produceren omdat er vraaggestuurd kennis moet worden geproduceerd. Hiervoor moeten hun medewerkers veel tijd besteden aan het schrijven van allerlei onderzoeksvoorstellen die vervolgens vaak worden afgewezen. Dit kost veel tijd en dus geld.

Ad. 2: Er is geen planning voor de kennisproductie meer omdat alles gestuurd wordt door de markt. Dit heeft onder andere tot gevolg dat continuïteit in de productie en

## Kader 2 Complicaties bij kennisuitwisseling

	<b>Bekend adres</b>	<b>Onbekend adres</b>
<b>Heldere vraag</b>	informatie uitwisseling	verwijzen naar netwerken
<b>Vage vraag</b>	verwijzen naar experts	verwijzen naar netwerkexperts

‘Kennisuitwisseling is voor een belangrijk deel het werk van experts en van netwerken. De uitspraak dat het om ‘kennis en kennissen’ gaat is feitelijk relevant.’  
Bron: STOAS onderzoek Geerligts, J.W.G., Le Rütte, R.J.M., Schuur, K.C.M.

Het schema hierboven geeft aan waar men kennis vandaan haalt. Als er een duidelijke vraag is en er is een bekend adres die antwoord kan geven dan is er meestal directe informatie uitwisseling. Een heldere vraag waarbij het adres van de antwoordgever onbekend is moet worden opgelost in een netwerk. Als iemand een specifiek werktuig zoekt en niet weet wie hem daar aan kan helpen bijvoorbeeld. Bij vage vragen echter zijn experts nodig. Als een boer wil weten hoe hij zijn slootrand moet verschralen in verband met soortenrijkdom van planten gaat hij naar een ecooloog. Het wordt pas echt complex als het gaat om een vage vraag en een onbekend adres. Dan wordt verwezen naar netwerkexperts. Die moeten dan weten welke expert daar antwoord op kan geven. Alleen netwerkexperts zijn er weinig! Dit heeft tot gevolg dat veel vage vragen niet worden beantwoord. Initiatieven komen zo vaak niet tot uitvoering. En dat is weer slecht voor de vooruitgang. Een ‘voorgevoel’ (een vage vraag) kan het begin van een signalering van een probleem zijn. Met voorgevoel moet je ook bij een netwerkexpert zijn. Met veel van deze voorgevoelens wordt niks gedaan met soms ernstige gevolgen voor bedrijven.

verspreiding van kennis niet kan worden gewaarborgd. Bovendien heeft het niet plannen van kennisproductie door de overheid tot gevolg dat de aansluiting van het beleid met de praktijk slechter wordt.

Ad. 3: Vroeger bij systemen als het OVO-drieluik was er meer duidelijkheid. De overheid was eindverantwoordelijk en vaak opdrachtgever. Bij het OVO was er echter geen openheid, het verband van LUW, DLO en DLV bleef gesloten. Het systeem was sterk zelfreferentieel en stond niet open voor kritiek van buitenaf (Kleisen, 1996).

Met de opkomst van de netwerken is er ook aandacht gekomen voor de zogenoemde interactieve kennisontwikkeling. Daarbij is de basis het idee dat kennis niet zozeer moet worden verspreid als wel gemeenschappelijk moet worden gevormd (Van Woerkum e.a., 1999). Het oude idee van kennisproductie en verspreiding van die kennis (OVO-drieluik) wordt daarbij verworpen. “Wie nuttige kennis wil produceren doet dit niet langer vanuit een ‘superieur analysemiddel’, dat moet leiden tot uitkomsten, die de praktijk maar het best zo getrouw mogelijk moet overnemen” (Van Woerkum e.a., 1999). De relevante partijen moeten intensief worden betrokken bij de kennisontwikkeling. Hierbij moet de kennisinstelling een onderdeel zijn van het netwerk, waarbinnen wordt gecommuniceerd. In dat netwerk moet ook aandacht zijn voor waarden, normen, ervaringen en behoeften van de andere partijen. Hierdoor komt er meer informatie vrij over het gebruik van kennis in de maatschappij, de maatschappelijke implementatie van kennis. In het productieproces dient een ieder ook tegelijkertijd oog te hebben voor het nut of de potentiële schade van nieuwe kennis en/of innovaties. Daarmee wordt voorkomen dat achteraf blijkt dat de innovatie ook negatieve kanten heeft. Voorbeelden zijn er genoeg in de biotechnologie. Bijvoorbeeld het verhaal van de monarchvlinders die zouden uitsterven doordat ze de genetisch aangepaste maïspollen eten die op hun waardplant is gewaaid.

Gebruik van het principe van interactieve kennisproductie heeft uiteraard nogal wat consequenties voor de huidige ideeën over kennisproductie. Ik zal hier even bij stil staan.

De eerste consequentie voor het denken over kennis is het moeten herkennen van een onderscheid tussen kennissoorten. Vanuit het oude idee van kennisverspreiding gaat men uit van ‘stock-knowledge’. “Dat is kennis die a) in principe los van elk

persoon bestaat, b) overdraagbaar is (en dan intact blijft) en c) een inherente kwaliteit bezit” (Van Woerkum e.a., 1999). Dat is dus kennis die voornamelijk lineair werd geproduceerd in systemen als het OVO-drieluik. Deze kennis is expliciet aanwezig en kan worden verspreid. Daarbij ging men ervan uit dat aanname van deze kennis genoeg is voor implementatie van de kennis in de maatschappij. Een idee dat nu, terecht, meer en meer ter discussie wordt gesteld. Dat wat Geerligts informatie noemt (p.15) voldoet aan de definitie die hier door Van Woerkum aan ‘stock-knowledge’ wordt gegeven. Het idee achter de kenniskubus van Geerligts is hiermee toch niet geheel op losse schroeven komen te staan. Want tegenover ‘stock-knowledge’ staat ‘flow-knowledge’. Dat is kennis die aanwezig is in de hoofden van personen. Waarbij wordt onderkend dat elke persoon een andere kennis in zijn hoofd heeft. De interpretatie van een boodschap wordt door elke persoon anders geïnterpreteerd. Men refereert aan zijn eigen referentiekader. Dat maakt dat ‘kennis’ (inzichten, ontwerpen, gebruiken en bekwaamheden van Geerligts) niet onveranderlijk overdraagbaar is. Van Woerkum stelt: “Hoogstens kan men stellen dat kennis tot op zekere hoogte gedeeld kan worden. We hebben daartoe een gemeenschappelijke taal, waarbij de betekenissen sociaal gevormd zijn.” En direct daaraan toevoegend: “De kwaliteit van kennis tenslotte staat nergens vast, maar wordt in de interactie toegekend” (Van Woerkum e.a., 1999). Dus de expliciete kennis (informatie in termen van Geerligts) waarvan er verondersteld werd dat die er is, kan niet als zodanig onveranderlijk worden overgedragen zonder eigen invulling en betekenisverlening door derden. Daarbij komt nog dat de kwaliteit van die betekenis sociaal bepaald wordt. Als de maatschappij namelijk bepaalde kennis niet zo belangrijk vindt, wordt er ook niks mee gedaan. Er gelden verschillende maatschappelijke waarheden die in de tijd dynamisch veranderen. Tijdens de verzuiling bijvoorbeeld werd kennis die in strijd was met het gedachtegoed van de kerk als onwaarheid afgedaan.

In de interactieve kennisproductie wordt vooral gewerkt met ‘flow-knowledge’, hierbij staat interactie tussen betrokken partijen centraal. Zo wordt kennis in de ‘flow-knowledge’ benadering sociaal geconstrueerd. Er moet al vanaf het begin van het kennisontwikkelingsproces een intensieve interactie worden gefaciliteerd, wil men kennis ontwikkelen waar men gezamenlijk wat mee kan. Er wordt in deze vroege interactie gezocht naar een gezamenlijke probleemdefinitie waar verder mee gewerkt kan worden. Er werd nogal vaak gedacht dat de wetenschappelijke kennis innovaties brengt die beter werken dan de bestaande praxis. Dan werd dat ook experimenteel aangetoond. In sommige gevallen is het ook waar. De typemachines zijn bijna allemaal vervangen door de ‘makkelijker’ te gebruiken en meer efficiënte tekstverwerkers op de computer. Echter innovaties die ingrijpen op maatschappelijke problemen lopen tegen problemen op bij de implementatie. Er spelen economische, sociaal-psychologische en culturele factoren mee. Hier wordt de wetenschappelijke, reductionistische kennis begrensd en gaat het holistische aspect meespelen. Anders gezegd: hier wordt het gebruik van ‘stock-knowledge’ begrensd en gaat ‘flow-knowledge’ de boventoon voeren. Voorbeelden waarbij de technologische benadering stuit op sociale, culturele stelsels zijn er genoeg te vinden. Onder andere in de praktijk van de (agrarische) ontwikkelingshulp (zie bijvoorbeeld Van der Ploeg, 1991.) Van Woerkum haalt hiervan een voorbeeld aan van de onderzoeker Brouwers. Bij een nadere analyse van een landgebruikstelsel in de landbouw bleek dat de ‘achterhaalde’ praxis toch aanmerkelijk rationeler in elkaar zat dan op afstand leek. “Zo vond Brouwers bij boeren in Benin dat in een bepaalde wisselteelt met maïs de palm, die bij onderzoek en voorlichting een laag prestige genoot, zeer interessante functies vervulde. De grond herstelde zich zo van het maïsgegewas en de palm zorgde voor brandhout, olie, voer voor geiten, dakbedekking en voor een heel drinkbare alcoholische versnapering, een belangrijk exportproduct van de streek (Brouwers, 1993)” (Van Woerkum e.a., 1999). Het bovenstaande voorbeeld geeft aan dat we afmoeten van het idee dat de moderne wetenschap per definitie ‘rationeel’ is en de bestaande praktijk veelal irrationeel. Dat komt doordat de wetenschappelijke kennis beperkt is (reductionisme) en vaak geen rekening houdt met sociale aspecten. De praktijk is ook vaak lang niet zo ‘irrationeel’ als op het eerste gezicht kan lijken. Want waarom mensen iets op hun manier doen is in een voorafgaande periode, misschien al generaties lang, dagelijks toegepast en bijgesteld in de praktijk. Daarbij

speelt ervaring een grote rol. Die ervaringskennis die in zo'n praktijkproces ontstaat mag niet worden genegeerd. Zo is weer aangetoond dat de strikte scheiding tussen de wetenschap die kennis produceert en de praktijk die deze kennis gebruikt niet houdbaar is.

Een tweede consequentie voor het denken over kennis is het onderkennen van noodzakelijke veranderingen in opvattingen over leren. Het gebruik van 'flow-knowledge' veronderstelt al dat het kennisontwikkelingsproces moet worden opgevat als een leerproces. Men leert de waarden, normen, principes en argumenten van de ander kennen. Dit heet 'sociaal leren'. Men leert door sociale omgang van, met én over elkaar. Waaròm denkt men zo?

Tegenover sociaal leren staat technisch leren. Het leren over objectiveerbare zaken in een probleem. Hoe hoog moet iets zijn, hoe sterk moet een materiaal zijn etc. Discussies zullen vaak alleen maar worden gevoerd op technische argumenten als we niet weten hoe de ander zijn ideeën en argumenten vormt. De partijen begrijpen elkaar dan niet goed genoeg en er zal slechts een compromis worden gesloten en geen duurzame oplossing. Het onderscheid tussen technisch en sociaal leren staat niet los van een ander onderscheid: tussen respectievelijk functioneel, substantieel en meta-leren (Van Woerkum e.a., 1999). Functioneel leren is leren binnen het bekende eigen kader. Het nieuwe dat men leert is op te hangen aan een nauw daarop aansluitende kennisachtergrond. Zo leert een radicale milieuactivist de M.E. te ontwijken binnen het bekende kader van het pittige actievoeren. Substantieel leren is leren over nieuwe kaders of perspectieven. Er wordt op een andere manier naar dezelfde zaak gekeken. De harde kinderarbeid in sommige Aziatische landen kan als zeer slecht worden omschreven, echter het is op dit moment ook de enige manier om voor hen en hun familie nog wat (extra bij) te verdienen. Er is bovendien toch geen school. Dan verandert het perspectief wat je oorspronkelijk had, nu denk je ineens over een nog groter probleem; namelijk de slechte sociaal-economische toestand van de mensen daar.

Dit substantieel leren is in kennisontwikkelingsprocessen vaak nodig om tot doorbraken te komen ten behoeve van nieuwe, integratieve ontwerpen. Het eerder genoemde sociaal leren moet met dit substantiële leren samengaan (Van Woerkum e.a., 1999). Nog verder gaat 'meta-leren'. Het leren over leren, over hoe we onze 'kennishuishouding' in moeten richten. Hoe moeten we de verschillende soorten kennis met elkaar verbinden? Hoe zetten we een goed werkend netwerk van actoren op? En hoe komt iedereen in het netwerk aan de juiste kennis? Dat leren heeft een proceskant (hoe en waar beginnen we, gaan we door en waar eindigen we?) en een structurele kant (wat is de kennisinfrastructuur, wie zijn de actoren in het netwerk?). Het ministerie van LNV nu heeft dit meta-leren als doel gesteld voor het onderzoeksproject 'Een kennisstrategie voor NvMMvN' (zie paragraaf 1.1 Aanleiding, p. 5).

Een derde consequentie van de interactieve kennisontwikkeling voor het denken over kennis is het onderscheid tussen expliciete en impliciete kennis. Expliciete kennis is ervaringskennis. Kennis die expliciet gemaakt kan worden, omgezet wordt in informatie en kan worden opgeschreven. Daartegenover staat impliciete kennis. Kennis die (vooralsnog) in het begin van het kennisontwikkelingsproces alleen maar bestaat in de hoofden van mensen, als een vanzelfsprekend uitgangspunt of een verzwegen veronderstelling (Van Woerkum e.a., 1999). Het is juist deze moeilijk naar boven te halen kennis die van invloed is op het denken over kennis. Daarnaast is het ook de bron van creatief denken. Omdat deze kennis vaak opgesloten zit in iemands hoofd, -het is immers een vanzelfsprekendheid en daardoor een niet makkelijk te omschrijven kennisschat-, is het moeilijk om deze kennis te benutten. Sluiten de nieuwe kennis en de al aanwezige impliciete kennis bij elkaar aan dan kan er wat worden gedaan met die nieuwe kennis. Is die aansluiting er niet dan komt er waarschijnlijk een heel ander beeld in die persoon naar boven. Dat hoeft trouwens niet uit te sluiten dat wat er met die kennis kan worden gedaan. Die persoon heeft er dan wel hele andere associaties bij als diegene die of datgene dat hem informeerde over de nieuwe kennis. De associaties rond deze kennis zijn echter even belangrijk als dat wat het letterlijk betekent. Om de impliciete kennis wat duidelijker te maken voor



anderen is het denken en spreken in metaforen een goede manier. Deze metaforen zijn tot op zekere hoogte wel deelbaar en kunnen leiden tot nieuwe concepten. Metaforen kunnen ondersteunend werken bij de vorming van een gezamenlijk sturend en energiegevend idee als startpunt voor interactieve kennisontwikkeling. Een voorbeeld van associatief denken over bepaalde dingen: Er is een discussie gaande over boeren en het beheer van natuur. Termen als 'de boer als parkwachter' en 'natuurbeheer door boeren' kunnen ongeveer hetzelfde betekenen. Maar de associaties bij deze twee begrippen zijn totaal anders. 'Parkwachter' veronderstelt een ingehuurde wachter die toezicht houdt, dus in dienst is. Bovendien impliceert het dat het gaat om toezicht houden op een 'park', een term dat een mening bevat over de natuur. Bij 'natuurbeheer door boeren' wordt gesuggereerd dat boeren een actieve rol hebben. En beheer suggereert ook meer verantwoordelijkheid. De hele gedachtevorming over de begrippen wordt bepaald door de verschillende associaties. Zo kunnen associaties dus ook een negatieve werking hebben bij een samenwerkingsverband. Als een overheid met een plan voor een gebied komt waarin de rol van de boer als 'parkwachter' wordt omschreven dan is de reactie van de boer hoogstwaarschijnlijk minder positief dan wanneer er wordt gesproken over 'natuurbeheer door boeren'. Het is dan nodig om weer terug te gaan naar achterliggende ideeën om over dit soort zaken weer een constructieve discussie mogelijk te maken (Van Woerkum e.a., 1999).

De consequenties die interactieve kennisontwikkeling voor het denken over kennis heeft zijn hierboven besproken. Maar er zijn ook consequenties voor de kennisinfrastructuur. Van Woerkum bespreekt er drie die hieronder worden behandeld. Bij het oude idee van kennisverspreiding passen eenzijdige communicatiekanalen die kennis alleen verspreiden, distributiemediën als drukwerk, televisie en radio. Een interactieve benadering vertrekt vanuit communicatiekanalen waar naast verspreiding ook feedback kan worden gegeven. Met name het directe persoonlijke contact is daarbij van belang: het gesprek als basis voor vernieuwing (zie ook de volgende paragraaf, specifiek 2.4.2). Door discussies kunnen ideeën en ervaring worden uitgewisseld, kan er substantieel en sociaal worden geleerd, impliciete kennis al pratende expliciet worden gemaakt. Zo kunnen er gemeenschappelijke problemen worden geformuleerd en een geschikte oplossing of technologie worden gevonden. De gesprekken zouden aangevuld kunnen worden met consultatiemediën. Deze zijn nodig om de mensen te informeren en zo iedereen de kans te geven om beschikbare relevante kennis op te doen. Zo kan voorkomen worden dat een partij kennis als macht gaat gebruiken (informatiemacht) in discussies. Dat zou een discussie in het voordeel kunnen beslissen van diegene met de meeste kennis. "Kennis moet geen mentale munitie vormen, die als argument in een debat kan worden ingezet, maar een gemeenschappelijke bron voor oordeel- en besluitvorming" (Van Woerkum e.a., 1999). Het verspreidingsmodel van kennis zoals in het OVO-drieluik, veronderstelt dat kenniscentra kennis produceren en doorgeven aan hun periferie van gebruikers. Maar de veranderde maatschappij en opvattingen brengen de gedachte naar voren, zoals al eerder gesteld, dat er meer interactie moet plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat de kenniscentra zich een nieuwe rol zullen moeten gaan geven in het netwerk dat zich bezig houdt met kennisproductie. Bijvoorbeeld ten aanzien van plattelandsvernieuwing werd recentelijk gesteld dat de aloude kennisinstellingen onvoldoende voeling hebben met de besluitvorming in de diverse provincies. "Minimaal verwacht men regionale steuncentra voor de kennisprocessen die zich daar voordoen" (Van Woerkum e.a., 1999). En dan één van de belangrijkste ideeën die moeten worden geadopteerd: het statische denken moet verschuiven naar een dynamisch denken. Kennisontwikkeling met gebruik van 'flow-knowledge' ('flow' veronderstelt het al) is nooit af, het is een voortdurend veranderend proces dat steeds weer moet worden bijgestuurd. Daarbij is het nodig dat er telkens voor een bepaalde periode, de nodige kennis op een rij wordt gezet. Er worden notities gemaakt die voor die periode gelden en er zal geen eindrapport verschijnen. De dynamische in de tijd veranderende kennis die in de hoofden van mensen aanwezig is (eigen interpretaties van informatie en impliciete kennis) is hierbij het belangrijkste element. De organisatie van een kenniscentrum en van een overheid moeten hier op ingespeeld zijn. Instrumentele beleidsvorming past

bij een statische manier van kennisproductie. “Wie ‘dynamisch’ denkt zal ook eerder het beleid als situationeel en interactief gericht opvatten” (Van Woerkum *e.a.*, 1999).

## 2.4 Communicatie en interactieve beleidsvorming

Uit de gevoelde noodzaak tot interactie met de maatschappij bij het maken van beleid is interactieve beleidsvorming als concept ontstaan. Het gaat hier om het proces van beleid ontwikkelen door de overheid samen met de betrokken partijen voor wie het beleid moet gaan gelden. Hierbij zijn een aantal dingen van belang.

Ten eerste ligt de nadruk hier op het procesmatige karakter van beleidsvorming.

Omstandigheden veranderen voortdurend, er komt nieuwe kennis, nieuwe partijen melden zich aan en mengen zich in het ontwikkelingsproces. De dynamiek in de beleidsvorming maakt het nodig dat beleidsvorming ook gezien wordt als een proces en niet als een vaststaand systeem waarbij weinig nieuwe inzichten en veranderingen kunnen plaatsvinden. Zoals eerder tijdens de hoogtijdagen van het OVO.

Ten tweede gaat het hier om betrokken partijen/burgers die in het beleidsontwikkelingsproces meedoen. Het gaat hier dus niet alleen om de onderdaan, die het beleid moet ondergaan maar evenzeer om de ‘staatsburger’ die actief meedenkt met beleidsvorming (Van Woerkum, 2000).

### 2.4.1 Zelfreferentie en instrumenteel denken

#### Zelfreferentie

Bij interactie tussen mensen zijn een aantal zaken van belang. Een van die zaken is de manier waarop men tegen dingen aankijkt. Dat is het principe van zelfreferentie. Ieder persoon en elke organisatie heeft een geheel eigen manier van kijken naar de buitenwereld. Hierbij wordt niet beseft dat ze eigen beelden en gewoonten hebben. Men is zelfreferentieel, alles wat op hen afkomt wordt gerefereerd aan het eigen in jaren opgebouwde referentiekader. De eigen beelden en gewoonten zijn een vanzelfsprekendheid. De grenzen van het zelfreferentieel systeem zijn slechts selectief open voor de omgeving, wat leidt tot ‘blinding insights’. Men weet niet wat er elders gebeurt en men weet niet dat men dit niet weet, het is de vanzelfsprekendheid die hier het probleem is (Van Woerkum, 2000). Dit heeft tot gevolg dat veel organisaties een star, moeilijk toegankelijk apparaat worden.

Tegen deze starheid werkt directe terugkoppeling. Commerciële organisaties merken dit direct, door marktwerking. Een bedrijf dat te lang in zijn eigen wereld leeft, brengt op een gegeven moment geen afzetbare producten meer voort. De markt corrigeert dit snel doordat de vraag achteruit gaat. Het bedrijf moet hier wel op reageren anders gaat het verlies lijden. Ministeries met falend beleid merken het minder snel, die worden namelijk niet direct teruggekoppeld. De wetgeving loopt achter en stuit op problemen in de maatschappij. Het besef sijpelt echter maar langzaam door tot het ministerie dat nog steeds het beleid voortzet. Dit schaadt het imago van het ministerie. Met als gevolg dat de burger de wetten en het beleid minder serieus neemt. Er dreigt dan functieverlies.

Essentieel voor het doorbreken van deze zelfreferentie is een gevoel van afhankelijkheid. Zonder de ander zijn eigen doelen niet te realiseren. De overheid moet zich kunnen inleven in de omgeving, dan kan men de eigen identiteit problematiseren en komt er ruimte voor zelfreflectie op het eigen functioneren. Zelfreflectie vraagt om empathie. Men moet zich kunnen inleven in de plaats van de ander. Door in de schoenen van de ander te staan leer je hoe de ander zijn houding is en hoe je daar mee om moet gaan.

Empathie heeft een drietal aspecten:

- De motivatie om zich in anderen te verdiepen vanuit een persoonlijke betrokkenheid.
- Vaardigheden met contact leggen ook en juist buiten het eigen sociale netwerk. Empathie is gebaseerd op ervaring opgedaan in reeksen van interacties.

- 'Mensenkennis'. Het vermogen om zich zelf vrij te wagen van een stereotypering op basis van algemene criteria. Het vermogen om meer genuanceerd de menselijke verschillen en houdingen kunnen interpreteren.

De gehele organisatie zal in zijn houding meer naar buiten moeten treden om tot goede resultaten te komen in interactieve onderhandelingen. Dat is echter moeilijk omdat de ene persoon meer empathisch vermogen heeft dan de ander. De organisatie zal in deze ontwikkeling goed moeten opletten wie welke functies vervult. Er zal dus veel moeten worden geleerd en ervaring moeten worden opgedaan in interacties.

### **Instrumenteel denken**

De zelfreferentie van de overheid ziet men terug in de manier waarop er beleid werd en wordt gemaakt. Het instrumenteel denken heeft nog vaak de overhand. Met beleidsinstrumenten moeten de beleidsdoelen worden behaald. De overheid denkt sterk instrumenteel en wordt daarin aan de ene kant bevestigd omdat de burgers het ook verwachten van een overheid. Aan de andere kant worden de instrumenten niet altijd geaccepteerd. Er heerst een 'coping' mentaliteit. Het instrumenteel denken vloeit voort uit het denkbeeld dat de burger beïnvloedbaar is. De overheid scheidt zich af van de maatschappij, denkt de verantwoordelijke competente partij te zijn ('alwetend') en stemt zo het beleid slecht af op wat er leeft. De instrumentele benadering wordt in hoge mate gevoed door wetenschappelijke gegevens die slechts selectief worden gebruikt en opgestart (OVO en lineair denken). Het beleid wordt binnenskamers opgebouwd door specialisten en met argumenten voorzien. Daarna volgt de aankondiging van het beleid. Dit staat bekend als het DAD model (Decide-Announce-Defend) (Van Woerkum, 2000). Communicatiespecialisten worden ingezet voor voorlichting en het kweken van draagvlak voor het al gemaakte, reeds vastliggende beleid. Dit stuit op weerstand omdat het beleid niet aansluit met de belevenis van de burger. De burger is namelijk geen onderdeel geweest van het besluitvormingsproces. De burgers hebben het hele proces van onderhandelingen niet meegemaakt en weten dus niet waarom bepaalde punten uit het beleid zo tot stand zijn gekomen. Bovendien hebben zij hun eigen specifieke interesses en belangen niet kunnen verdedigen. Betrokkenheid bij zo'n onderhandeling kweekt meer acceptatie omdat er door de burgers invloed uitgeoefend kan worden op het beleid.

Er moet een andere rol komen voor de overheid; één waar interactie wordt gefaciliteerd tussen alle betrokken partijen waarvan de overheid er één is. Communicatie moet hier faciliterend worden ingezet voor groepsgesprekken en voor stimulering tot interactie. Procesbegeleiding dus en niet informatieverstrekking. De kennis die hiervoor nodig is moet dus niet zozeer worden verspreid (OVO!) als wel gemeenschappelijk worden gevormd (Van Woerkum *e.a.*, 1999). Daarom moet de rol van communicatie in de beleidsvorming worden herzien.

Vroeger werd gebruik gemaakt van het zender-medium-ontvanger model. Er is een zender die communiceert via een medium met een ontvanger. In dit model is communicatie hetzelfde als transmissie. Daarom is dit geen goed model. De ontvanger bestaat namelijk niet, gebruiker of interpreet is beter. Iemand interpreteert een boodschap van een ander altijd op zijn eigen manier (zelfreferentie). Bovendien zijn er bedoelde en onbedoelde boodschappen, verbale en non-verbale. De houding van de overheid in het verleden, het imago, en het huidige beleid kunnen allemaal (negatieve) ervaringen oproepen bij burgers. Een 'zender' zou niet moeten bestaan, hij zou ook in staat moeten zijn om te ontvangen.

Communicatie volgens dit foute model veronderstelt dat de ontvanger beïnvloedt kan worden door de boodschap van de zender. Het individu wordt door de overheid beschouwd als de te veranderen eenheid. Hierbij gaat men ervan uit dat het gedrag wordt bepaald door de houding. Communicatie kan de houding en daarmee het gedrag beïnvloeden. Dit was en is helaas nog steeds het idee. Daarvoor zijn veel attitudemodellen geschreven. Die beschrijven hoe houdingen van individuen en groepen tot stand komen en hoe ze dus beïnvloed kunnen worden. Maar met die modellen alleen kom je er niet. Een individuele attitude is er namelijk niet: je ziet nooit iets los van je groepsgenoten. Je eigen houding wordt bepaald door diegenen

met wie je omgaat. Alleen al in verschillende gesprekken kunnen houdingen veranderen ten opzichte van hetzelfde onderwerp. Natuurbescherming wordt door de meeste boeren wel als nuttig beschouwd maar er wordt slechts dan positief over gesproken als het (eigen) bedrijf er buiten wordt gelaten. Gaat het in het gesprek over de economische kanten van het bedrijf dan wordt er ineens veel minder positief gedacht over natuurbescherming. Dit komt omdat volgens veel boeren de bescherming van de natuur (te) veel eisen stelt aan hun bedrijfsvoering (Nog even daar gelaten wat de opvattingen zijn over 'de natuur' op zich).

#### **2.4.2 Het gesprek als motor voor sociale verandering**

Het effect van attitudemodellen is zodoende gering. Meer effect denkt Van Woerkum te hebben gevonden in interactie in de gespreksanalyse (Van Woerkum, 2000). Hierbij gaat hij uit van het idee dat informele gesprekken tussen mensen de motor zijn voor sociale verandering. In de studie naar gesprekken gaat het om een drietal vragen:

1. thematisering,
2. vocabulaire,
3. labelling.

Ad.1: Bij thematisering gaat het er om om na te gaan hoe men over iets praat, in welk licht wordt het onderwerp besproken, en welk thema wordt er aan opgehangen? De thematisering die boeren hanteren als ze het hebben over natuur is vaak anders dan de thematisering die ze hebben gepercipieerd uit het overheidsbeleid. Hun 'natuur' is ook akkers, weilanden met koeien, weidevogels en slootkanten met bloemenprachten. Een uitspraak van een geïnterviewde boer in eerder onderzoek illustreert dit goed: 'Die ruige troep van Staatsbosbeheer is geen natuur. In die zooi zit geen enkele vogel' (Aarts, 1998).

Ad. 2: Welke woorden worden gebruikt in die gesprekken? Oftewel welk vocabulaire wordt gehandhaafd? Daarbij moet men rekening houden met connotatieve betekenissen van woorden, dat wat niet letterlijk met woorden wordt beschreven of met vaak gebruikte metaforen. Van Woerkums voorbeeld: "Als agrariërs praten over 'hoe groen de bomen zijn rond hun varkensstal' is dit, behalve als een letterlijke opmerking, op te vatten als een metafoor voor hun natuurvriendelijkheid. Zij planten immers bomen die zeer wel gedijen, juist op plekken waar anderen een bron van milieuellende veronderstellen" (Van Woerkum, 2000). Ook is het van belang hier te letten op het 'normale' taalgebruik. Wil men als overheid effectief kunnen communiceren met 'de normale burger' dan moet men niet aankomen met termen uit het ambtelijk jargon als 'de ecologische hoofdstructuur' en 'groen-blauwe dooradering'.

Ad. 3: Bij labelling gaat het om het 'wij' en 'zij' gevoel. Al pratende identificeren we ons als wij-groep en distantiëren we ons van de zogenaamde zij-groep. Bij een bepaalde thematisering en een bepaald vocabulaire hoort ook een bepaalde groepering. Er wordt gelabeld per onderwerp: 'hoort-bij-ons' of 'hoort-bij-hen'. Kijk nog maar eens naar het voorbeeld van het boerennatuurbeeld bij *themativering*.

#### **2.4.3 Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming**

Wat betekent dit alles nu voor interactieve beleidsvorming? Als je gesprekken opvat als de motor voor sociale verandering dan zou je dus ook goed moeten luisteren naar zo'n gesprek en zou je de discussiebijeenkomsten moeten faciliteren en stimuleren. Waarbij het zaak is na te gaan hoe er gepraat wordt en hoe er gepraat zou kunnen worden (Van Woerkum, 2000). De uitkomst van interactieve beleidsvorming is 'consensus gebaseerd op beargumenteerde onenigheid waarbij getracht wordt om de culturele traditie en/of het referentiekader van de andere partners te begrijpen. De onenigheid is idealiter alleen gebaseerd op andere ideeën over het publieke belang en niet op concurrerende privé-belangen. De sleutel tot conflictoplossing in participatoire democratie ligt in de verandering van privé-belangen in meer publiekelijk te verdedigen waarden tijdens een onvoorwaardelijk debat' (in Van Woerkum, 2000).

De overheid moet meer interacteren met de burger, en tegelijkertijd moet de burger meer staatsburger worden. Dat kan als de burger meer een gevoel van betrokkenheid krijgt. Dat is dus iets waar de overheid in moet faciliteren. Men moet leren van elkaar, elkaars motieven leren kennen en respecteren. Een zekere zorg voor elkaars doeleinden zal moeten ontstaan. Bovendien kan het zo zijn dat er door interactie met partijen met hun eigen specifieke expertise en achtergrond, oplossingen en ideeën worden aangedragen die voorheen ondenkbaar waren. Dit kan leiden tot betere kwaliteit van het uiteindelijk gevormde beleid (Van Woerkum e.a., 1999).

Het klinkt theoretisch allemaal heel mooi maar in de praktijk zijn er een aantal problemen. Allereerst wordt er vaak semi-interactief beleid gemaakt. Er worden dan een aantal discussiebijeenkomsten en inspraakrondes georganiseerd waarbij er naar elkaar wordt geluisterd. Echter daarna sluit de overheid de deuren en gaat het beleid maken. Wat er gezegd is wordt 'meegenomen' in de besluitvorming. Dit leidt ook dan vaak tot acceptatieproblemen. Een ander probleem ontstaat als er wel interactief wordt begonnen met beleid maken maar niet aan de voorwaarden voor interactieve beleidsvorming wordt voldaan. Dat kan tot conflicten leiden. De voorwaarden voor interactief beleid zoals beschreven door Aarts (1998) en Van Woerkum e.a. (1999) zijn:

- er worden wederzijdse afhankelijkheden gevoeld,
- het ontbreken van alternatieven,
- de belangen mogen niet te veel verschillen,
- machtsverschillen mogen niet bestaan,
- er moeten conflicterende belangen in het spel zijn,
- aanwezigheid van mogelijkheden tot communicatie.

Zonder wederzijdse afhankelijkheden gaan mensen niet onderhandelen. Je hebt een doel voor ogen en wil het bereiken maar merkt dat je het niet zonder de ander kan. Dan wordt er dus onderhandeld. Hierbij is communicatie het instrument waarmee de aard van de wederzijdse afhankelijkheden expliciet wordt gemaakt, het instrument op basis waarvan gemeenschappelijke doelen kunnen worden ontwikkeld (Aarts, 1998). De tweede genoemde voorwaarde lijkt nogal logisch maar er wordt soms niet eens gekeken naar alternatieven in de veronderstelling dat onderhandeling de enige manier is.

De derde voorwaarde is een belangrijke. Als de belangen van een partij veel groter zijn dan belangen van de ander dan is onderhandeling erg moeizaam en leidt het eerder tot conflicten. Een voorbeeld is het ontwikkelen van natuur op boerenland. De recreant vindt het prachtig maar zijn belang is slechts recreatief van aard, de boer vindt het helemaal niks want het gaat ten koste van zijn bedrijf of kan zelfs de nekslag zijn. Een onderhandeling tussen hen is onmogelijk. Dit sluit nauw aan op de volgende voorwaarde. Machtsverschillen in onderhandelingen kunnen een duidelijk voordeel hebben voor de machtige partij. Wanneer doeleinden onverenigbaar zijn, is binnen interacties voornamelijk sprake van een machtsstrijd. Men gaat er nogal eens al te makkelijk vanuit dat de bereidheid om zich te conformeren aan de ander groot is. Dit is echter meestal niet het geval en als de machtsverhoudingen scheef zijn, is de uitkomst van de onderhandeling op voorhand duidelijk. Macht kan veel verschillende vormen aannemen onder andere: politieke macht (invloed op het politieke systeem), economische macht, juridische macht, mediamacht, contestatiemacht (het vermogen grote horden protesterende mensen op de been te krijgen) en informatiemacht (meer gegevens (kennis= informatie) bezitten dan de ander).

Er moeten ook conflicterende belangen in het spel zijn. Dat lijkt nogal logisch anders is er natuurlijk geen onderhandeling nodig en is men het meteen eens. We moeten ons echter realiseren dat er pas een conflict is als beide partijen dat zo ervaren. "Zo vormt voor natuurbeschermers de huidige toestand van de natuur een probleem terwijl boeren niet zozeer wakker liggen van de toestand van de natuur als wel vanwege het feit dat natuurbeschermers een probleem hebben waar boeren, tegen hun wil, bij betrokken worden." (Aarts, 1998). Als we het hebben over conflicterende belangen dan gaat het ook niet alleen maar om economische belangen maar ook om conflicterende waarden, normen en principes.

De laatstgenoemde voorwaarde houdt in dat er fysiek ergens gecommuniceerd kan worden (een zaaltje of andere ruimte). Maar het houdt ook in dat men dezelfde taal

spreekt. Zoals al eerder genoemd is het ambtelijk taalgebruik moeilijk te begrijpen voor niet ingewijden.

Ook als het erop lijkt dat interactieve beleidsvorming de oplossing is kunnen er problemen ontstaan. Dat is in een aantal gevallen zo wanneer blijkt dat interactie niet de beste oplossing is of gewoonweg niet mogelijk blijkt te zijn. Bijvoorbeeld in omstandigheden waarbij het esthetische element meespeelt. Als we mensen mee laten beslissen over bijvoorbeeld architectuur en landinrichting dan kiezen mensen vaak voor het vertrouwde. Dan zou Nederland verworden tot een verzamelplaats van gewoonten (Van Woerkum e.a., 1999).

Of als het probleem intrinsiek zeer ingewikkeld is waarbij burgers eerst door bergen rapporten moeten worstelen waar de burger gewoonweg de tijd niet voor heeft/neemt.

Tenslotte is interactie nutteloos als er niet bediscussieerbare principes in het geding zijn. Voor streng gereformeerden zijn bijvoorbeeld de open winkels op zondag niet discussieerbaar (Van Woerkum e.a., 1999).

Van Woerkum geeft zelf nog een aantal voorwaarden die ik hier kort behandel (Van Woerkum, 2000). Als eerste wordt de hoge beleidsdichtheid in Nederland genoemd. Het bestaande beleid moet (in elk geval ten dele) worden geflexibiliseerd. Er bestaat in Nederland voor elk gebied zoveel regels dat men telkens in een discussie op al bestaand beleid stuit. Die regels die 'zijn er nu eenmaal' en de overheid is nauwelijks bereid daar aan te tornen. Wat na een lange tijd van intensief onderhandelen in beleidssferen is uitgedacht wil men ook graag behouden. Ambtenaren moeten er vaak niet aan denken 'weer van voren af aan' te beginnen. Het is voor hen dan ook moeilijk uit het doel-middel denken weg te komen en flexibel om te gaan met nieuwe ideeën. "Toch moet de overheid flexibel leren denken om ruimte te kunnen bieden aan andere rationaliteiten" (Van Woerkum, 2000). Deze rationaliteiten kunnen namelijk nog wel eens leiden tot een totaal andere maar goede oplossing die van te voren niet te voorspellen was.

De tweede voorwaarde die Van Woerkum noemt is de eis van transparantie zowel inhoudelijk als procedureel. De procedure voor interactie moet duidelijk zijn, maar er moet niet star aan vast worden gehouden. Interactieve processen hebben nu eenmaal hun eigen dynamiek. De inhoudelijke transparantie is veel moeilijker te realiseren. De burger moet kunnen begrijpen waar het de overheid om gaat en andersom. Het voorstel dat door de overheid is gepresenteerd en open ligt voor discussie is tot stand gekomen door overleg met allerlei instanties die hun stempel hebben gedrukt op het eindrapport. Dit maakt dat rapport erg ingewikkeld en soms onoverdraagbaar naar de burger. Hiermee vervalt de basis voor elke goede discussie. Een andere oorzaak van inhoudelijke onduidelijkheid is de politiek zelf. Door het samenwerken in de coalitie van politieke partijen worden er concrete afspraken gemaakt waar overeenstemming over onderwerpen mogelijk is. Waar het niet mogelijk is worden vaak "intentieverklaringen" gemaakt die -begrijpelijk- op een hoog abstractie niveau zijn geformuleerd (Van Woerkum, 2000). Vage termen zijn hier een uitkomst, maar maken het er niet duidelijker op. Een ander feit dat de inhoudelijke transparantie negatief beïnvloedt is de verwetenschappelijking van het beleid. Het beleid wordt gemaakt in samenwerking met veel deskundigen. Uit die samenwerking komt een eigen taal voort, een technisch jargon met bijbehorende concepten die onderhandelen over de relevante onderwerpen makkelijk maakt. Dat wil zeggen makkelijk voor die deskundigen en de beleidsmedewerkers met kennis van zaken. Buitenstaanders begrijpen er vaak niet veel van.

De derde voorwaarde heeft betrekking op de media. De manier waarop de overheid communiceert met de maatschappij is nogal eenzijdig. Nu zijn er wel steeds meer tweerichtingskanalen gekomen. Bijvoorbeeld op het internet. Om de respons van de maatschappij te horen en de maatschappij daarover ook terug te koppelen, moet de overheid de media goed gebruiken. Hoe vult men deze taak in? De burger moet met vragen (consultatie) en met behoeften aan gesprekken (conversatie) met de overheid ergens terecht kunnen. Van Woerkum maakt de vergelijking met het afstemmen van het assortiment van een supermarkt. De burger moet snel, duidelijk en naar tevredenheid worden geïnformeerd en ze moeten hun ei kwijt kunnen.

Met interactieve beleidsvorming wordt meer acceptatie van beleid gerealiseerd doordat de partijen met elkaar een onderhandelingsproces doorgaan. Alle partijen hebben inspraak en leren tijdens de interactie elkaars standpunten, principes en motieven kennen. Althans dat is de theorie. Het lijkt een goede basis voor een geaccepteerd compromis. Alleen is het de vraag of we hiermee niet het acceptatieprobleem verplaatsen. De onderhandelaars zijn namelijk vaak vertegenwoordigers van organisaties. Deze partijen hebben vaak één of twee achterbannen. De eerste achterban is de organisatie zelf en de tweede achterban de leden en/of donateurs van de organisatie. Nu kan de vertegenwoordiger wel begrip opbrengen voor de argumenten, motieven, standpunten en principes van de andere partijen, maar voor de achterban hoeft dat niet te gelden. Zij hebben immers geen direct aandeel gehad in het onderhandelingsproces. Zij missen het sociale leren en zijn het dan ook niet altijd eens met het bereikte compromis. Om dit probleem binnen de organisatie op te lossen dient er goede en directe communicatie te zijn tussen vertegenwoordigers en hun achterban. Zij moeten in staat zijn om het leerproces goed over te brengen aan de achterban. Een logisch gevolg is dan dat interactief onderhandelen met doelgroepen die een laag organisatieniveau hebben erg moeilijk is. Zij zijn onderling te sterk verdeeld en er is geen sprake van een achterban met eenzelfde idee (Van Woerkum e.a., 1999).

#### **2.4.4 De pendelstrategie**

Tot nu toe lijkt het erop dat er alleen nog maar interactief moet worden gecommuniceerd omdat dat de zalmakende oplossing zou zijn. Dat is echter, zoals waarschijnlijk wel verwacht, niet zo. Zo zijn er veel situaties waarover men gewoonweg niet wil communiceren omdat de noodzaak niet gevoeld wordt. Men staat er nogal onverschillig tegenover. Snelheidsovertredingen, illegaal dumpen en fietsen zonder licht zijn bekende voorbeelden waar tot nu toe weinig resultaat is geboekt met regels of communicatie. Roken en drankconsumptie zijn ook thema's waar men moeilijk grip op krijgt als overheid zijnde. Het beleid was en is vaak instrumenteel van aard. Dat betekent dus dat er instrumenten worden ingezet om een bepaald gedrag te bevorderen dan wel het negatieve gedrag te verminderen. Dit gebeurt door inzet van het financieel en het juridisch instrumentarium. Deze dwangstrategie leidt echter vaak tot minder acceptatie. (Let op: Soms wordt een bepaalde mate van acceptatie toch bereikt met dwang). Dat heeft dan weer meer druk op de handhaving van het beleid tot gevolg. Meer druk is niet iets om naar te streven. Het acceptatieprobleem is dus iets waar zeer bewust mee moet worden omgesprongen. Als men niet weet wat voor effect het beleid heeft en men ziet dat het dwangbeleid niet goed genoeg werkt wordt er vaak gekozen voor meer regels, meer dwang. Dan begint een dwangspiraal met steeds minder rendement. De communicatieve opties voor beleid zijn zoals eerder genoemd echter ook niet per definitie acceptatiebevorderend (Van Woerkum, 2000).

Bij regelgeving staat het acceptatieproces onder druk. Er moet namelijk acceptatie komen binnen een bepaalde gestelde termijn. Maar de veronderstelling dat dat lukt berust vaak op een misverstand. De beleidsmakers zijn zelf overtuigd van de noodzaak en de effectiviteit van hun voorstellen. Alleen zijn zij tot dit besef gekomen na een soms lang leerproces. De burger mist deze leertijd en zal niet dezelfde noodzaak inzien. Het inhalen van deze leertijd door de burger is onhaalbaar. Men mist de betrokkenheid om hier tijd in te steken, omdat men buiten het hele beleidsvormingsproces heeft gestaan. De burger wil wel leren maar dan toch alleen maar over wat het beleid voor hem betekent. Dit leidt vaak niet tot echte acceptatie (Van Woerkum, 2000). De oplossing lijkt een meer interactieve beleidsvorming zodat er wél betrokkenheid wordt gevoeld door de burger. "Maar is daarmee dwang om gedrag te beïnvloeden, samen met communicatie om draagvlak te creëren, een heilloze weg? Zo simpel ligt het niet. Misschien zijn beide uiteinden van het beïnvloedingsspectrum –alternerend- effectief. Ik noem dit de pendelstrategie" (Van Woerkum, 2000).

Van Woerkums pendelstrategie is gebaseerd op het continu heen en weer gaan tussen enerzijds een interactieve strategie en anderzijds een doel-middel strategie. Het moment van overgaan op de andere strategie gebeurt wanneer de ene strategie is

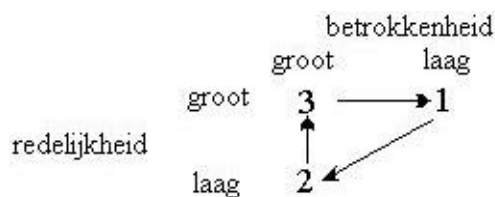
uitgeput (Aarts, 1998). Wetgeving leidt tot een zekere mate van betrokkenheid omdat de burger nu eenmaal, of hij wil of niet, zich aan de regels moet houden. Als wetgeving als strategie is uitgeput blijkt dat uit 'coping' gedrag van (groepen) mensen. Er wordt 'creatief' met de regels omgegaan, de mazen van de wet worden opgezocht of men zorgt ervoor dat het verboden gedrag onzichtbaar blijft. Dit 'coping' begint met de mensen die het beleid het minst accepteren. Het begint als die groep geconfronteerd wordt met nog strengere regels of als die er aan dreigen te komen. Er zijn altijd genoeg mensen die zich wel aan de regels houden met meer of minder acceptatie maar op een gegeven moment als de situatie weer verandert is, is het dwangmiddel uitgeput. "Men moet zich dan berusten in een situatie waarin het probleem slechts deels opgelost is" (Van Woerkum, 2000). Tenzij er dan communicatief onderhandelt gaat worden. De overheid gaat dan of direct onderhandelen of gaat onderhandelingen faciliteren tussen de mensen die het gewenste gedrag voorstaan en mensen voor wie dit gedrag problemen oplevert. Er moet dan wel aan de voorwaarden van een interactieve onderhandeling worden voldaan. Vooral de onderlinge afhankelijkheid is hiervan belang. Ook moet de bestaande regelgeving (deels) worden versoepeld of moet financiële steun worden toegezegd voor enig perspectief op resultaten met interactieve onderhandeling. Alleen dan ontstaat er ruimte voor consensus over een oplossing. Die oplossing kan een regionaal en tijdelijk karakter dragen (Van Woerkum, 2000). Als er echter op een bepaald moment geen effectieve besluiten meer kunnen worden genomen dan komt de autoriteit van de overheid weer in beeld. Dan moeten er weer (soms harde) beslissingen worden genomen. Van Woerkum stelt: "Het is deze pendelstrategie die geen keuze maakt voor óf op dwang óf op communicatie gerichte benadering, maar beide als temporeel verschijnsel opvat. Onderhandelen is het centrale gedrag. Van daaruit kan men naar dwang of naar interactieve communicatie en coöperatie. Alternerend wordt de ene en vervolgens de andere zijde benut." Aarts stelt bij deze pendelstrategie het volgende: "Beide strategieën lijken elkaar ook op een andere manier te veronderstellen. Zo vormt juist de dreiging van wetgeving voor vele maatschappelijke organisaties de drijfveer tot deelname aan experimenten met betrekking tot een meer interactieve beleidsvorming" (Aarts, 1998). Hierop doorgaand stelt ze dat oprichting van agrarische natuurverenigingen in principe wel op vrijwillige basis gebeurt maar dat het altijd een reactie is op dat wat eerder gebeurde. "Boeren worden als het ware door derden gedwongen tot 'vrijwillige' samenwerking. Deze samenwerking kan op haar beurt weer regels en richtlijnen tot gevolg hebben." De boeren kiezen er dus voor om zich te organiseren, omdat ze dan beter in staat zijn zich te vertegenwoordigen. Een belangrijke kwestie komt hierbij naar voren: "...kennen (door communiceren WT) wordt doorlopend afgewisseld met kiezen (het nemen van beslissingen naar aanleiding van eerdere communicatie WT)..." (zie Aarts, 1998 en Van Woerkum e.a., 1999).

Gedurende het hele beleidsproces blijft de vraag, wie op welk moment welke knopen door moet hakken, van doorslaggevend belang. "Dat de overheid hier een speciale rol heeft, lijkt geen twijfel" (Aarts, 1998). Dit stelt het vraagstuk van verantwoordelijkheden centraal. Hierbij wordt de 'vertrouwde' rol van de overheid ook wel eens verondersteld: "In sommige situaties hebben partijen behoefte aan een boeman die duidelijk aangeeft welke doelen vaststaan en welke niet, en hiermee duidelijkheid schept" (Volker e.a., 1998).

Zojuist vermeldde ik al dat wetgeving leidt tot een zekere mate van betrokkenheid omdat de burger nu eenmaal, of hij wil of niet, zich aan de regels moet houden. Die betrokkenheid is vaak niet erg groot, men is nog steeds niet echt geïnteresseerd in de standpunten van de overheid. "Men blijft als het ware onredelijk het eigen gelijk voorop stellen.... Men ziet niet hoe er rekening is gehouden met de eigen rationaliteit" (Van Woerkum, 2000). Maar deze 'onredelijke betrokkenheid', groot of niet, is wel de basis voor communicatie als de wetgeving als instrument is uitgeput. In theorie moet door discussie de betrokkenheid tussen de partijen groeien en moet men gaan leren van elkaar. Hierdoor kan het zo zijn dat er initiatieven ontstaan die een ontwikkelende verandering in gedrag kunnen starten. De mensen nemen het nieuwe gedrag dan over en het gedrag wordt eigen gemaakt in routines. Dit is echter niet vaak de realiteit. Er blijft altijd een restgroep over die in het oude gedrag blijft volharden en 'coping' gedrag blijft vertonen. Voor hen moet het



dwanginstrument opnieuw en preciezer worden ingezet. Ondertussen is er in de maatschappij weer veel veranderd en zijn oude oplossingsniveaus en ook de nieuwe regels maatschappelijk niet meer adequaat (Van Woerkum, 2000). Er is weer een acceptatiecrisis ontstaan. “De betrokkenheid groeit, maar vooralsnog overheerst het ‘onredelijke’ (van het beleid WT). Dit verandert pas als de overheid werkelijk in gesprek komt met haar doelgroep, die vervolgens de rol van staatsburger gaat spelen, uiteraard afhankelijk van de wijze waarop de overheid hem tegemoet treedt” (Van Woerkum, 2000). Het bovenstaande wordt samengevat in het onderstaande schema van de acceptatiecyclus (figuur 2.2). “Het idee is dat dwang kan bijdragen tot betrokkenheid en dat daaruit –bij een gewijzigde opstelling van de overheid- een afgewogen, redelijke oordeelsvorming kan ontstaan” (Van Woerkum, 2000). Met andere woorden: dat uit de ‘onredelijke’ betrokkenheid acceptatie kan ontstaan.



*Figuur 2.2 De acceptatiecyclus. Het doorlopen van de drie fases in de cyclus leidt tot meer betrokkenheid. Door ‘dwangbeleid’ kan de doelgroep in fase twee komen. Door veranderde opstelling van de overheid kan met interactie een meer redelijke oordeelsvorming ontstaan. Met grote betrokkenheid en redelijkheid is de basis voor acceptatie gelegd.*

Van Woerkum zet zelf vraagtekens bij deze theorie en stelt dat de werking in onderzoek moet gaan blijken. Wel vermeldt hij dat in de landbouwsector men in sommige plaatsen al in fase twee is beland, onder andere bij het natuurbeleid. En dat men met zogenoemde milieucoöperaties in sommige plekken al in fase drie zit. “Het valt nog te bezien wat dit uiteindelijk oplevert. Vooralsnog lijkt deze strategie niet uitgeput. Toch groeit de kritiek op het poldermodel. Deels ligt dit wellicht aan het niet consequent en strategisch opereren van de overheid. Maar er kan ook genoeg gepraat zijn. Wat daarmee effectief bereikt kon worden, is bereikt. Vanaf een bepaald moment rendeert praten minder” (Van Woerkum, 2000).

#### 2.4.5 Waarom géén interactieve beleidsvorming?

Er zijn een aantal redenen waarom men sowieso niet kiest voor een interactieve benadering. Dit is zelden alleen een kwestie van onwennigheid en onbegrip van beide kanten. Er zijn dus ook andere redenen. Die redenen worden voor beide partijen, dus overheid én burger, behandeld in het hiernavolgende. Voor de overheid behandelt Van Woerkum de volgende redenen: Interactie

- betekent machtsverlies,
- leidt tot conflictueuze situaties,
- kost (te veel) tijd,
- is vanwege de gebrekkige representativiteit ondemocratisch,
- leidt tot irrationele besluiten.

#### Machtsverlies

Macht wordt door Van Woerkum opgevat als “de prioriteit geven aan output boven input, het talent om te praten in plaats van te luisteren. In zekere zin is het de bekwaamheid om je het te kunnen permitteren niet te hoeven leren.” Deze interpretatie van macht is hier zeer op zijn plaats. Als er interactief beleid wordt gemaakt betekent dat dat de burger evenveel heeft te zeggen als de overheid. Dit kan door de overheid worden ervaren als machtsverlies.

Een illustratie: op een gemiddelde discussieavond wordt niet zelden plaats van de discussie alsmede de agenda bepaald door de overheid. Daarbij zitten de ambtenaren

samen met door hun gekozen deskundigen op een verhoging achter microfoons. Zij mogen beginnen en nemen de tijd voor hun verhaal. Vragen mogen achteraf worden gesteld en direct commentaar wordt niet toegelaten. Na de pauze is er ruimte voor discussie. Dat wat er dan gezegd wordt, wordt 'meegenomen' in het beleidsproces. En als er verbanden worden gelegd met ander beleid is dat 'hier en nu' niet relevant. Hierna gaan in principe de deuren weer dicht en is de 'inspraak' weer voorbij. Dit soort schijninteractie typeert een overheid die bang is voor machtsverlies.

### **Conflictueuze situaties**

"Directe confrontaties zijn niet zelden lastig, enerverend, conflictueus en psychologisch oncomfortabel" (Van Woerkum, 2000). Het is makkelijker om in een rapport te vernemen over het hoe en wat van de onvrede over het beleid, dan het face-to-face te moeten verdedigen. Bovendien wat moet je doen als je als overheid nieuwe uitspraken doet die weer commotie veroorzaken? Tijdens zo'n inspraakavond als in het vorige voorbeeld kan het er wel eens heftig aan toe gaan. Wat men dan ook vaak ziet is dat de ambtenaren van lagere overheden verwijzen naar het beleid dat hogerop de hiërarchische ladder is gemaakt. Dit is de zogenaamde verwijscultuur: 'wij doen ook alleen maar wat ons is opgedragen'.

### **Interactie kost (te veel) tijd**

De overheid heeft van oudsher zich altijd bezig gehouden met beleidsprocessen met een einddoel en einddatum. Interactief beleid vormen betekent dat burgers een langere tijdsperiode claimen dan er zou zijn. Het is immers een (onvoorspelbaar) proces. Van overheidszijde is hierover nog vaak onbegrip. Wat de overheid echter vergeet is dat als zij besluiten tot 'interactiviteit' en met een voorstel komen, zij dat voorstel in een leerproces hebben gemaakt. Ambtenaren zijn daar de hele dag mee bezig, het is immers hun baan. Burgers zijn er vaak helemaal niet mee bezig en missen zo het hele proces van het tot stand komen van dat voorstel. Zij missen het leren. "Zouden de ambtenaren beseffen welk proces zij hebben doorgemaakt....dan zouden ze misschien meer begrip hebben voor de weigerachtigheid van groepen van burgers om snel sprongen te maken" (Van Woerkum, 2000).

### **Interacties zijn ondemocratisch**

Er valt niet met iedereen over alles te praten. Er komen veel problemen voor die wel veel burgers raken maar elke burger afzonderlijk weer veel minder. Er wordt vaak slechts gepraat met representanten, die vaak niet echt representatief zijn. De representanten zijn namelijk vaak mensen die wél betrokken zijn, vaak hoger opgeleid en bovendien vaak man en van middelbare leeftijd (Van Woerkum, 2000). De meerderheid wordt niet bereikt. Slechts de mensen die directe belangen hebben worden gehoord en soms alleen die groepen die in verenigingsverband door iemand worden vertegenwoordigd. Politieke partijen zeggen deze zwijgende meerderheid te vertegenwoordigen. In hoe verre dat ook zo is, valt nog te bezien gezien de vaak gebrekkige binding die burgers met de partijen hebben en andersom. Hoe dan ook de leerprocessen moeten buiten de direct betrokkenen worden verbreed. De media spelen hier uiteraard een grote rol in.

### **Interactie leidt tot irrationele besluiten**

"Bij interactie is er sprake van wederzijdse beïnvloeding. De kennis die daarbij gebruikt wordt is enerzijds wetenschappelijke kennis die toegankelijk moet worden gemaakt voor burgers, en anderzijds de 'local knowledge' van de burgers die eveneens (voor de overheid) moet worden vertaald en geordend" (Van Woerkum, 2000). Deze lokale kennis wordt door de overheid en wetenschap vaak afgedaan als minderwaardig omdat het op emoties zou zijn gebaseerd. Hier kun je geen rationeel beleid mee maken. Het is duidelijk dat een overheid die zo denkt geen interactief beleid kan voeren.

Van Woerkum beschrijft voor de burger ook drie (samenhangende) motieven die hen ervan kunnen weerhouden om zich interactief met de overheid bezig te houden:

#### Interactie

- kost (te veel) tijd,
- levert weinig op,
- met de overheid is te moeilijk.

#### **Interactie kost (te veel) tijd**

Deze reden ligt voor de hand. 'Tijd hebben' is vaak een kwestie van prioriteiten. Wat is belangrijker en wat levert het op? Die afweging geeft het verband aan met het tweede motief: interactie levert weinig op. De kennis die nodig is om op een goed niveau mee te kunnen praten over allerlei problemen met de overheid is vaak niet gering. De moeilijke zaken als milieuproblematiek en inrichting van het landelijk gebied zijn voor burgers veel moeilijker te overzien als voor ambtenaren die beroepshalve daar hun neus in steken. Bovendien zijn de discussies vaak een hele avond lang. De afweging wat de burger met zijn vrije tijd wil doen is dan bepalend voor het resultaat van interactie.

#### **Interactie levert weinig op**

"De presentatie van de overheid aan de burger is niet zelden weinig geruststellend." (Van Woerkum, 2000). De burger heeft weinig motivatie voor een discussieavond als men er al af kan zien dat de ambtenaren niet open staan voor argumenten. Dat kan zich uiten in een negatieve houding, maar ook in een opstellen van te nauwe beleidskaders waarbinnen discussie mogelijk is. Kaders zijn natuurlijk belangrijk maar er moet wel ruimte worden gelaten voor discussie. Een ander motief waarom burgers denken dat interactie weinig oplevert is de verwachting dat ze wat kunnen gaan leren. Uit interesse voor het probleem of het onderwerp zelf, komen ze dan naar een discussie. Maar de hoop om wat te leren waait snel over als het alleen maar gaat over invulling van het beleid dat over het onderwerp gaat. Men moet worden bijgepraat over de bredere context van problemen die burgers vaak niet zien en vaak ook niet kunnen zien. Neem een voorbeeld als biotechnologie. Wat weten de burgers er gemiddeld van af? Alleen de techniek is al moeilijk te begrijpen, laat staan de (inter)nationale maatschappelijke impact die het kan hebben als het routine is geworden in de dagelijkse praktijk. Hoe speel je daarop in als overheid? Welke informatie geef je tijdens en voor zo'n discussieavond?

#### **Interactie is te moeilijk**

Dit sluit aan bij het vorige motief. De complexiteit van overheidsbeleid en de vaak complexe problemen, maar ook de technische probleembenadering van de overheid maken discussies moeilijk. Beleidsrapporten zijn vaak geschreven in wollige ambtenarentaal. Met begrippen als 'groen-blauwe dooradering' en 'robuuste verbindingzones' (zoals in LNV, 2000b) kan een burger weinig. Deze begrippen komen weer terug bij discussieavonden en maken het moeilijk voor de burger om te communiceren.

## **2.5 Het sociaal, financieel en juridisch instrumentarium**

Het instrumenteel denken is in het hiervoorgaande deel deels onderuitgehaald maar tevens is er de noodzaak van ingezien. De pendelstrategie van Van Woerkum illustreert dit. Wat houden de instrumenten in en hoe werkt nu eigenlijk zo'n instrument? STOAS Onderzoek Wageningen onderzocht in opdracht van de directie Natuur van LNV het gebruik van het sociaal instrumentarium. Dat rapport wordt hieronder besproken en hier en daar wordt teruggegrepen op al eerder behandelde theorie.

De auteurs onderkennen de complexiteit van het natuurbeleid. Er zijn vele actoren met eigen belangen, achtergronden en opvattingen. Een goede afstemming van instrumenten, de juiste instrumentenmix, is daarom een belangrijk aspect van het beleidsproces. Kennisbeleid wordt als een belangrijk onderdeel gezien van het sociaal instrumentarium. Er wordt zelfs gesteld dat het mogelijk aan elkaar gelijk is. Dat onderbouwen de auteurs door de definitie van het sociaal instrumentarium en die van kennis beiden breed te houden. "Kennis is het vermogen van mensen om iets naar

hun hand te zetten; kennis is beschikbaar door inzichten, ontwerpen, gebruiken en bekwaamheden; kennis is soms concreet en expliciet en dan weer vaag en impliciet.”

Deze definitie komt voort uit de kenniskubus (zie ook Geerligts, 2001). En sociale instrumenten zijn, ruim gesteld, alle instrumenten die niet tot het financieel en juridisch instrumentarium behoren. Het sociaal instrumentarium heeft als doel gedrag van mensen te beïnvloeden. Het speelt in op de kennisbehoeften van de maatschappij en de kennisbehoefte van de overheid over de maatschappij. Door kennis door te geven (voorlichting) hoopt men een intern gemotiveerde gedragsverandering tot stand te brengen. Daarmee staat het sociaal instrumentarium rechts in schema 2.1 (p.13). De uiteindelijke definitie die in het rapport wordt gegeven luidt: “Wij zien het sociaal instrumentarium als participatief onderzoek, experimenten, educatie/onderwijs, participatie, communicatie, voorlichting en marketing van beleid. Sociale instrumenten zijn gericht op gedragsverandering op basis van leerprocessen door stimulans en vrijwilligheid.” (Le Rütte e.a., 2002).

Het onderscheid tussen kennisverspreiding als kennis aanbodgestuurd wordt overgedragen en kennisuitwisseling als de kennis wordt overgedragen in interactieve processen (vraag-gestuurd) wordt door de auteurs als zeer wezenlijk beschouwd. Om het een en andere te illustreren wordt gekeken naar de beleidspraktijk. In de kerntaken van de Directie Natuurbeheer (DN) wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen beleidsuitvoering en beleidsvorming. Bovendien wordt het sociaal instrumentarium zoals door STOAS wordt gedefinieerd apart genoemd maar niet als beleidsinstrument beschreven. Deze scheiding wordt ook nog eens expliciet genoemd in de interne notitie Impuls voor vernieuwing (LNV 2000a, p.24). De auteurs schrijven hierover: “De scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering kan spanning geven in het licht van een verdere vervlechting tussen beiden bij het ontwikkelen van interactief beleid” (Le Rütte e.a., 2002). Het is een belangrijke scheiding die in het voor u liggende onderzoek ook al is aangegeven (p.5).

“Pas bij implementatie gaan werken aan draagvlak voor het beleidsdoel, doet bijna onherstelbaar tekort aan het communiceren en samen nadenken over het grote verhaal over de natuur in Nederland” (Le Rütte e.a., 2002). Bij het ‘grote verhaal’ hebben zij het dan over een maatschappijbreed gedragen beeld over natuur inclusief het beeld dat de overheid van natuur heeft. Waar ligt de toekomst en hoe gaan wij het samen invullen? Het grote verhaal echter ontbreekt, al is het wel de ambitie van LNV om het te realiseren. Het staat immers expliciet in de nieuwe nota: “het ‘natuurbewustzijn’ in de samenleving moet worden vergroot en de samenleving steeds meer worden aangesproken op haar eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap” (LNV, 2000b, p. 13). Er is echter geen ‘groot verhaal’, er ontbreekt een maatschappijbrede discussie over natuurbeelden, natuurbeleving en natuurbeleid. Daarbij wordt opgemerkt dat het grote verhaal niet de beleidsnota is “...(een plan met inzichten en ontwerpen) maar (het zijn WT) juist de verhalen daarachter: ‘Wat kan Natuur zijn in Nederland?’ Daarin komen de waardenoriëntaties tot uiting. Grote verhalen worden gevoed door beleving van groepen in de maatschappij en zij worden valide door inzichten uit de wetenschap. Zonder inzichten en ontwerpen is een groot verhaal een luchtkasteel” (Le Rütte e.a., 2002). Het grote verhaal geeft de mens een houvast om hun eigen kleine verhaal in te passen. Een klein verhaal is dan dat wat de mens zelf van natuur vindt, dat wat hij belangrijk vindt in de natuur. Het gaat hier om persoonlijke waardenoriëntaties. Het beeld van het ‘grote’ en het ‘kleine verhaal’ wordt tegenover de directieve manier van beleidsvorming geplaatst. Zo kan het worden opgevat als een participatieve manier van beleidsvorming.

De directieve manier is hier opgevat als een lineair proces van inzichten omzetten in ontwerpen. Die ontwerpen worden dan overgebracht naar de maatschappij die ze moet gaan gebruiken en er bekwaam in moet worden. Dit is het ouderwetse model, waarbij communicatie, voorlichting, wetgeving en subsidies/heffingen de gebruiken moeten gaan stimuleren. De termen die hier gebruikt worden zijn in analogie met de kenniskubus (Geerligts, 2001). Hier wordt bij vermeldt dat een ontwerp aan werking kan winnen als interactie plaats vindt met degenen die er iets mee moeten doen. Er moet dan een wisselwerking tussen de directieve en de participatieve manier worden gefaciliteerd. Ook in dit rapport van STOAS wordt er op gewezen dat regels en subsidies concrete actie van (groepen) mensen maar beperkt kunnen afdwingen.

Een belangrijk gegeven is dat STOAS Onderzoek in dit rapport direct een samentrekking maakt van de participatieve invulling met grote en kleine verhalen naast de directieve benadering met inzichten en ontwerpen. “Samen vormen zij krachtig beleid. De inzet van beleidsinstrumenten dient te zorgen voor realisatie: de invulling van nieuwe gebruiken en bekwaamheden, en voor concrete actie. Als aan de technische voorwaarden is voldaan, komt een belangrijke sociale voorwaarde aan bod. Dit is het inpassen van kleine verhalen door de mensen die het moeten doen.” (Le Rütte e.a., 2002). Dit idee is gebaseerd op dezelfde principes als de pendelstrategie van Van Woerkum. De dwingende inzet van instrumenten (directief beleid) wordt gevolgd door het inpassen van de kleine verhalen in het grote verhaal door middel van communicatie (participatief beleid).

De directie Natuurbeheer (DN) van LNV geeft het oude OVO-drieluik de naam sociaal instrumentarium. Maar DN scheidt onderzoeksansturing, voorlichting, kennisinfrastructuur, onderwijs, natuur- en milieueducatie en communicatie als aparte instrumenten die in de praktijk als gevolg daarvan ook een eigen leventje leiden. Het is echter juist van belang al die instrumenten samen te vatten in één samenhangend sociaal instrumentarium voor natuurbeleid. Daarbij dient de relatie met het financieel en juridisch beleid expliciet gelegd te worden. “Dit kan alleen als de politiek het natuurbeleid op hoofdlijnen vaststelt: dat wil zeggen de maatschappelijke problemen articuleert en de oplossingsrichtingen aangeeft. De overheid navigeert door de agendapunten vast te stellen en door de budgetten toe te wijzen” (Le Rütte e.a., 2002). Ik herinner u hier, voor de beeldvorming, even aan de rol van de overheid die eerder (p.28) is weergegeven als de noodzakelijke ‘boeman’ die grenzen stelt. Waarbij de boeman in dit geval echt niet zo kwaad is.

Uit de gehouden interviews in het onderzoek van STOAS zijn een aantal punten naar voren gekomen waar nogal wat problemen worden gevoeld door de respondenten. Zo zijn de beleidsdoelen in het natuurbeleid moeilijk in te passen in de eigen realiteit. Het ‘grote verhaal’ mist en daardoor is het moeilijk hun eigen ‘kleine verhaal’ in te passen. Ook vindt men de abstracte doelen in het beleid moeilijk te vertalen naar operationele activiteiten. Dat blijkt onder andere uit de gevoelde problemen bij de implementatie van Programma Beheer. Het grote aantal regeltjes (ook binnen Programma Beheer) wordt als te complex ervaren.

Dan wordt er nog de gebrekkige aansluiting met ander beleid genoemd. Natuurbeleid staat nu eenmaal niet alleen. Het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu staat er direct mee in verbinding. Die verbindingen worden door de respondenten wel gelegd maar missen in het natuurbeleid.

Uit de gegevens van de gehouden interviews blijkt ook duidelijk dat bij de beleidsontwikkeling de respondenten niet grootschalig en indringend betrokken zijn geweest. Die respondenten waren in dit onderzoek de mensen die het beleid moeten operationaliseren. Door die gemiste participatie worden lagere overheden (via decentralisatie van beleid) en andere actoren geconfronteerd met operationalisering van ‘andermans’ beleid. Een complicerende factor is dat het afwegingsproces tussen de verschillende waardenoriëntaties niet meer zichtbaar is en dit zich gaat herhalen op het uitvoeringsniveau” (Le Rütte e.a., 2002). Dit is een probleem dat ook al door Van Woerkum is onderkend (Van Woerkum, 2000). Overigens is de overheid uiteraard zelf ook al op de hoogte van deze problematiek en zoekt naar een betere implementatie van het beleid en naar een betere communicatie met de actoren in de praktijk van de beleidsuitvoering. In het kennisnetwerk van het natuurbeleid zijn vier verschillende lagen te onderscheiden. Zo is er:

- de laag van het beleidsdomein (bestuurlijke laag),
- een institutionele laag (beleidsinstituten, ambtenarij),
- daarnaast een laag voor de organisatie van het natuurbeleid (DLG en ingenieursbureaus bijvoorbeeld),
- en als laatste een laag voor de uitvoering, de realisatie van het natuurbeheer (ingenieursbureaus, natuurorganisaties etc.).

Deze lagen moeten voor een effectief natuurbeleid goed op elkaar zijn afgestemd.

Daarvoor zijn vier kernvragen van belang. Hieronder worden ze even kort weergegeven om er daarna wat dieper op in te gaan.

- Voor het beleidsdomein is de kernvraag: *Welke betekenis heeft natuur in onze samenleving?* Het gaat dan om concepten. Hoe zien we natuur en wat betekent het voor gedragspraktijken van burgers, bedrijven, organisaties en overheden? Een antwoord op deze vraag vormt de basis voor het eerder genoemde (en nog missende) “grote verhaal”. Er wordt gestreefd naar een goede omgang met pluriformiteit in waarden en feiten over natuur.
- Voor de institutionele laag is de kernvraag: *Hoe creëren we arrangementen en maken we regelingen om de pluriforme beleving van natuur in de samenleving recht te doen?* Het gaat dus om arrangementen en regels, het maken van een instrumentenmix, sturingsfilosofie, beleidsstrategieën en het opstellen van een plan voor communicatie bij participatieve sturingsmodellen.
- De organisatie laag houdt zich voornamelijk bezig met de kernvraag: *Hoe organiseren instellingen (bedrijven, organisaties, particulieren) de realisatie van natuurbeheer?* In deze laag in het kennisnetwerk komen de meeste ervaringen op het vlak van kennisuitwisseling naar voren. Het gaat in wezen om kennismanagement.

Begrippen die hierbij een rol spelen zijn als volgt geformuleerd (Le Rütte e.a., 2002):

- De dynamiek van natuurbeleid.
  - Articulatie van kennisvragen: welke kennis moet wanneer worden benut?
  - Programmering en benutting van onderzoek: kennisdefinitie.
  - De ontsluiting en beschikbaarheid van kennis: een geolied kennisnetwerk.
  - ‘Kennis en kennissen’: kennissen in een netwerk nodig hebben om kennis te vinden in het netwerk.
- Op de laag van de uitvoering en realisatie van natuurbeheer speelt de kernvraag: *Hoe verloopt de feitelijke realisatie van natuurbeleid, hoe krijgt bij burgers/consumenten de natuurbeleving vorm?* Wat er dan aan de orde is wordt hieronder kernachtig verwoord (Le Rütte e.a., 2002):
    - (Natuur)ervaringen in de dagelijkse praktijk.
    - Gebrek aan operationele kennis bij uitvoering.
    - Portefeuillebeheer bij de directie Natuurbeheer: is er continuïteit en efficiëntie?
    - Relatie tussen DN (directie Natuurbeheer, LNV), DWK (directie Wetenschap en Kennis, LNV) en de LNV regiodirecties: samenhang en afstemming

Concluderend: “De werking van natuurbeleid hangt af van de mate waarin in de vier lagen van het kennisnetwerk waarden en feiten worden gedeeld. Op hoofdlijnen moet er overeenstemming zijn over doelen en vrijheidsgraden van:

1. het concept natuur,
2. het arrangement voor natuurbeleid,
3. de organisatie van de uitvoering,
4. de realisatie van natuurbeleid.

Het delen van grote en kleine verhalen (waarden) vergt interactie door participatie. De validering van natuurbeleid vergt een basis van inzichten en ontwerpen (feiten)” (Le Rütte e.a., 2002).

Hier worden de lagen van het kennisnetwerk uitdrukkelijk als een samenwerkende eenheid gezien, waarbij voortdurende interactie nodig is. Omdat waarden en feiten elkaar beïnvloeden in het beleidsproces is een goede afstemming vereist. De genoemde kernvragen zijn, in genoemde volgorde (bestuurslaag naar uitvoeringslaag), te lezen als ‘van concept naar realisatie’ of ‘van draagvlak naar daadkracht’ maar uiteraard ook omgekeerd ‘van beleving naar voorwaarden scheppen voor beleving’. Theoretisch gaat het hier dus om een beleidsvorm waarvan de kaders zijn gesteld door middel van participatie. Binnen die kaders zou genoeg ruimte moeten zijn om het beleid ook effectief te kunnen realiseren. Het zou dan

duidelijk moeten zijn hoe een eigen 'klein verhaal' ingepast kan worden in het 'grote verhaal'.

De vier kernvragen worden in het STOAS rapport dieper behandeld, ik volsta hier met een korte beschrijving van de hoofdpunten uit dat rapport.

De eerste kernvraag, die in het beleidsdomein, ging over het 'grote verhaal': *Welke betekenis heeft natuur in onze samenleving?* De auteurs stellen hier dat 'natuur' een onzeker en tegelijkertijd complex beleidsprobleem vormt. Dat komt mede door de vele verschillende natuuropvattingen en wensen, de particuliere financiering van natuurbeheer en de vragen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Ze stellen dat bij een beleidsprobleem waar er geen overeenstemming is over waarden en ook niet over feiten een lerende beleidsontwerpstrategie voor de hand ligt. Hier wordt geen onderscheid gemaakt tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Er wordt een proces gestart waarbij het zoeken naar een oplossing en het verkrijgen van kennis hand in hand gaat. De (ervarings)kennis die men opdoet zorgt voor aanpassing van het beleid. Zo komt ook het 'grote verhaal' tot stand samen met een beter toegespitst beleid.

De behandeling van de tweede kernvraag vergt nogal wat aandacht: *Hoe creëren we arrangementen en maken we regelingen om de pluriforme beleving van natuur in de samenleving recht te doen?*

Als eerste wordt het belang van het begrip van de beleidsomgeving aangestipt. Het is uiterst belangrijk te realiseren dat er (ook) in het natuurbeleid sprake is van een netwerk. En dat binnen dat netwerk de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren complex en dynamisch zijn en van tijd tot tijd verschillen. Wederzijdse afhankelijkheden, (een belangrijke voorwaarde voor onderhandelingen) bestaan bovendien vaak niet, omdat ze zich vaak niet op hetzelfde ogenblik voordoen. De rol van een actor verandert telkens, de ene keer is hij een vrager van kennis en de andere keer juist weer een aanbieder van kennis. Bij het stuk over kennis en kennisproductie (p.15) is het ook al naar voren gekomen dat er geen sprake meer is van eenduidigheid in rolpatronen. Le Rütte *e.a.* stellen: "Het relatieschema met actoren en diversiteit aan rollen ontwikkelt zich tot een multi-actor netwerk waarbij intensiteiten van relaties kunnen verschillen afhankelijk van onderwerp, gevraagde rol, fase van de beleidscyclus en het momentum van ontwikkelingen."

Daarom moet bij de start van een beleidsproces een goede inventarisatie worden gemaakt van de actoren die bij het proces zijn betrokken. Een inventarisatie van hun doelen (waarden en motieven) en hun belangen bij het beleidsonderwerp. Zo kunnen al snel eventuele belangrijke tegenstellingen tussen partijen op tafel komen. Daarnaast moet er ook oog zijn voor de voortgang van het proces. Dus is het belangrijk om in kaart te brengen welke partijen bij welke fase van het proces betrokken moeten worden, wat hun belang is en wat hun bijdrage aan het proces kan zijn. Ook de overheid dient als actor goed in beeld te worden gebracht. Deze inventarisatie noemen zij een actoren- of krachtenveldanalyse.

Het werken in een netwerk is voor de overheid en ook voor de andere actoren een relatief nieuw gebruik waarover nog veel geleerd moet worden, men moet nog de bekwaamheden krijgen die nodig zijn. Het gevolg is dat de overheid nog veel beleid directief maakt, ook met het besef een onderdeel van een netwerk te zijn. De provincies hebben moeite met dat beleid omdat zij het niet lokaal/regionaal kunnen operationaliseren. Dat zelfde probleem voelen ook allerlei (natuur)organisaties die bij de operationalisering betrokken zijn. En de burgers zoeken ook nog steeds "vertwijfeld naar hun natuurwensen" (Le Rütte *e.a.*, 2002). Alweer het grote en kleine verhaal dat niet uit de verf komt. De respondenten uit het onderzoek dragen hiervoor ook oplossingen aan. Samengevat pleiten zij voor meer interactie en meer gebruik van lokale (ervarings)kennis. Daarbij zien zij graag dat de overheid innovaties faciliteert en daarmee ook experimenteert. Interactie creëert meer betrokkenheid. Die betrokkenheid biedt kansen voor creativiteit om beleidsproblemen te analyseren en daar in de vorm van leerprocessen ook oplossingen voor te vinden. Dit raakt direct aan het sociaal instrumentarium (Le Rütte *e.a.*, 2002). De overheid moet streven naar een "efficiëntie van nieuwe gedragspraktijken" en de complexiteit van de

beleidsomgeving optimaal benutten. En dan “niet vanuit de insteek van beheersen en regelen maar van benutting van betrokkenheid uit de diversiteit van belangen.” De auteurs benadrukken hier het belang van het sociaal instrumentarium in de beleidspraktijk. Een voorwaarde moet dan wel zijn dat het beleidsprobleem voortkomt uit een verschil in feiten en waarden tussen de actoren. Dat maakt dat het probleem ongestructureerd is. Sturing door de overheid met een nadruk op het sociaal instrumentarium (participatieve sturing) lijkt een belangrijke rol te gaan spelen. Waarbij het wel altijd zo moet zijn dat een lerende beleidsstrategie centraal staat, omdat de nieuwe rol van de overheid in het netwerk nog bepaald moet worden en daarover dus moet worden geleerd. Die beleidsstrategie wordt echter aangepast aan de structuur van het beleidsprobleem (zie schema 2.2, p. 36). Zoals uit andere literatuur ook blijkt (o.a. Van Woerkum, 1999) is participatie/interactie niet altijd de beste of de meest gewenste benadering. Het is van belang een probleem goed te typeren en daarbij de sturing aan te passen. Hieruit komt dan de beste instrumentenmix voor de beleidsimplementatie naar voren. De auteurs van STOAS stellen dat die mix moet aansluiten bij de gedragsmotieven en de gebruikspraktijk van de doelgroep. In schema 2.2 staan de typen beleidsproblemen en de mogelijke oplossingen. De waarden slaan op de manier van denken over een probleem, waardenoriëntaties dus. De feiten zijn bijvoorbeeld de belangen, het algemeen belang en de situationele feiten of de fysieke omstandigheden van de omgeving. De sturingsstrategieën staan achter het = teken. Het instrument dat uiteindelijk wordt gekozen hangt af van de situatie.

Schema 2.2 De relatie tussen type beleidsprobleem en type instrument

Overeenkomst in waarden	Overeenkomst in feiten	Type beleidsprobleem	Probleemtype	Keuze type instrument
ja	ja	gestructureerd	technisch probleem = regelen	D
ja	nee	matig gestructureerd	verdelingsprobleem = onderhandelen	F, P (D)
nee	ja	matig gestructureerd	waardeprobleem = pacificeren	P, S (D)
nee	nee	Ongestructureerd	complex probleem = leren	S

D = Directe regulering, F = Financiële instrumenten, P = Privaatrecht, S = Sociale instrumenten. Reguleringstypen tussen haakjes zijn minder geschikt dan typen die niet tussen haakjes staan. De inzet van fysieke, economische en wetgevingsinstrumenten dient bij invoering altijd gepaard te gaan met een communicatietraject waarin (eenzijdig) informatie wordt verstrekt over aard en gebruik van het instrumentarium. Bron: STOAS Onderzoek, Le Rütte e.a., 2002

De respondenten in het onderzoek stellen verder dat de communicatie vanuit en naar de overheid slecht is. Er moet een (tweezijdige) actieve kennisuitwisseling komen in plaats van aanbodgestuurde kennisoverdracht en (eenzijdig) informeren. Daarvoor moeten de ambtenaren dus communicatief vaardig zijn. Dat betekent in de meeste gevallen dat ze daarover moeten leren.

Als conclusie stellen de auteurs dat regelgevingen vaak niet goed worden toegepast als gevolg van het niet passen bij het type beleidsprobleem. Waarbij het ongestructureerde beleidsprobleem een bijzonder type is. Hier moet het sociaal instrumentarium worden ingezet bij de beleidsvoorbereiding. Het gaat echter mis als ze pas wordt ingezet bij de beleidsuitvoering.

De derde kernvraag gaat over kennismanagement. *Hoe organiseren instellingen (bedrijven, organisaties, particulieren) de realisatie van natuurbeheer?*

Hoe moet kennis worden gebruikt binnen de organisatie en nog belangrijker binnen het multi-actor netwerk? Met kennis worden hier inzichten en ontwerpen bedoeld die door wetenschappers worden aangeleverd. Er wordt onderkend dat de ‘technology push’ nodig blijft. Maar er wordt te weinig stil gestaan bij het feit dat deze kennis nog wel moet worden gebruikt door mensen. Zij moeten er bekwaam mee om kunnen gaan en het moet bovendien passen in de sociaal-culturele omstandigheden.



Voor een goed gebruik van kennis is een goede en efficiënte kennisuitwisseling een vereiste. Maar dat valt of staat met de articulatie van de kennisvraag. In de beleidspraktijk is het duidelijk formuleren van kennisvragen blijkbaar erg moeilijk. Dat komt omdat het niet altijd duidelijk is welke kennis nou het beste kan worden toegepast en tot een goed beleidsresultaat kan leiden. Dit is een gevolg van de te grote afstand tussen kennisaanvragers (de overheden) en de kennisproducenten (de universiteiten en onderzoekscentra). Vooral bij vragen waar nog geen eerder onderzoek naar gedaan is, is een goede formulering moeilijk. Het gaat dan vaak om lange termijn problemen die lang onderzoek vergen en eigenlijk te ver afstaan van de dagelijkse praktijk in de 'beleidswereld'. De complexiteit van die problemen wordt onvoldoende onderkend om goed richting te geven aan oplossingsopties of zoekstrategieën (Le Rütte *e.a.*, 2002). De beleidswereld is toch vaak gericht op het aanpakken van korte termijn problemen. Een bijkomend probleem bij deze lange termijn problemen met een lange onderzoekstijd is dat in de tussentijd dat het onderzoek loopt de oorspronkelijke vragende ambtenaar geen portefeuillehouder meer is van het beleidsonderwerp. Het komt dan met enige regelmaat voor dat zijn opvolger niet (genoeg) bekend is met de oorsprong van de kennisvragen en dat daardoor het beleid of het onderzoek in de la verdwijnt. Na verloop van tijd kan dan weer dezelfde kennisvraag worden gesteld.

Omdat er vanuit het multi-actor netwerk zoveel kennisvragen opkomen is het moeilijk om als overheid uit die hele hoop vragen een aantal vragen te kiezen die prioriteit hebben. Bovendien worden veel vragen onder de zelfde noemer geschaard waar dat helemaal niet gewenst kan zijn. Men kan dan zijn eigen vraag niet meer herkennen. Door deze moeilijkheid die de overheid ervaart met het formuleren van vragen en het prioriteren van die vragen is er bij onderzoekers een houding ontstaan waarbij ze zelf vragen stellen en die indienen bij de overheid voor financiering. Een respondent zegt hierover: *'Terwijl je van natuuronderzoek verwacht dat het vraaggestuurd is, moet je constateren dat het aanbodgericht is'* (technology push). Een onderzoeker onder de respondenten zegt: *'De beleidsmakers zijn onvoldoende in staat hun eigen kennisvragen te formuleren, vervolgens worden allerlei vragen verzonnen en die worden in Den Haag neergelegd voor financiering.'* De afstand tussen beleid en onderzoek moet dus kleiner worden, dan kunnen onderzoekers in het beleidsproces een ondersteunende rol vervullen. Daarvoor moet beter worden gecommuniceerd. Een aantal knelpunten daarbij die ook door de respondenten worden genoemd, worden door de auteurs aangehaald (Le Rütte *e.a.*, 2002):

- De verschillende 'brillen' waarmee onderzoekers (vaak ecologisch/technisch) en beleidsmakers (economisch/ politiek) naar een natuurprobleem kijken.
- De wederzijdse miskennis dat onderzoek een beleidsrelevante bijdrage kan leveren aan het beleidsprobleem en beleidskeuzes niet altijd gefundeerd zijn op wetenschappelijke onderbouwing.
- De verschillende terminologie die wetenschappers en beleidsmakers gebruiken. Het communiceren in een ander discussieplatform.
- Onderzoek levert veelal 'waarheid', terwijl er ook juistheid en waarachtigheid is.
- De input van onderzoeksresultaten in een beleidsproces doet voor beleidsmakers nog niet alle mist optrekken. Niet alle input kan door hen evenwichtig/evenwaardig worden gewogen.
- Onderzoekers zijn onderdeel van het multi-actor netwerk. Dat betekent dat afhankelijk van het beleidsdoel onderzoekers ook wel eens bewust uit een coalitie van actoren kunnen worden gehouden, omdat feiten met een bepaalde waarde wel eens minder goed uit kunnen komen voor de coalitie.

Terugkomend op het tweede punt: het is vaak moeilijk voor de onderzoekers om beleidsrelevantie aan hun onderzoek te geven. Bovendien is het voor de beleidsmakers moeilijk om onderzoek te gebruiken omdat het vaak gefragmenteerd en versnipperd overkomt. Dit door de reductionistische aard van veel wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoek staat niet in directe relatie met onderwerpen waar het beleid wel direct mee in relatie staat en op in moet spelen. Een verschuiving in het onderzoek is daarom op zijn plaats. De onderzoeksinstellingen dienen zich niet meer alleen verantwoordelijk te voelen voor nieuwe inzichten en ontwerpen maar ook voor de werking ervan. Ze moeten ook de nieuwe inzichten

implementeren in nieuwe gebruiken en bekwaamheden. In elk geval moeten ze daarin ondersteunend werken.

Een ander bekend probleem bij kennismanagement is dat er een grote hoeveelheid kennis is die niet beheerd wordt. Er is geen overzicht en daardoor weet men niet welke kennis zich waar bevindt. Men is afhankelijk van de juiste persoon op de juiste plek. Het is dus een netwerk geworden waarbij de juiste kennissen erg belangrijk worden. De beschikbaarheid en toegankelijk van kennis zou verbeterd worden als er meer beheer is van kennis. Meer kennis over kennis. Het aansturen van en ondersteunen van kennisstromen zou moeten worden versterkt. Te denken valt aan internet portals en aan netwerkexperts. Op een portal kan men van alles vinden; allerlei onderzoeksrapporten en notities. Netwerkexperts kunnen je verwijzen naar de juiste personen in het netwerk. Zij weten waar welke kennis te krijgen is. Het gaat dus om mensen en systemen die voorzien in het uitwisselen van feiten- en ervaringskennis.

De auteurs merken op dat de “respondenten relatief weinig aandacht aan problemen besteden die spelen bij de organisatie van de participatie van partijen bij het maken van grote en kleine verhalen. En aan de participatie bij beleidsvorming: het leren over de ongestructureerde beleidsproblemen. Bijvoorbeeld over concepten voor natuur. Om de sturing van werking van natuurbeleid te managen is het nodig om de regie over de vorming van grote en kleine verhalen, en de participatie bij beleidsvorming goed te regelen.” Zij noemen dit “wellicht de belangrijkste aanbeveling om de werking van natuurbeleid te versterken.”

*Hoe verloopt de feitelijke realisatie van natuurbeleid, hoe krijgt bij burgers/consumenten de natuurbeleving vorm?*

De vierde en laatste kernvraag gaat over de operationele laag van het sociaal instrumentarium. Wat zijn daar de knelpunten? Het gaat hier om het operationaliseren van beleid. De auteurs stellen dat de dagelijkse beheerpraktijk *aanvullend* haar eigen kennisvragen heeft. Aanvullend, dus naast de operationele kennis die al meegenomen was in het beleidsvormingsproces. Het is belangrijk te beseffen dat nieuwe beleidsaspecten soms om nieuwe uitvoeringkennis vragen. Om dit te ondervangen is er vraag naar een meer participatieve benadering waarbij de uitvoerenden in de praktijk ook bij het onderzoek naar kennisvragen worden betrokken. De afstand tussen beleidsmakers en de praktijk is (nog steeds) te groot. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van een van de respondenten: *‘Robuuste verbindingzone, om dat naar de werkelijkheid te vertalen is vrijwel onmogelijk. De werkelijkheid zit gewoon anders in elkaar’* (Le Rütte e.a., 2002).

De “participatieve benadering versterkt het draagvlak door de haalbaarheid van het natuurbeleid niet af te dwingen maar af te leiden van de mogelijkheden in de praktijk van de uitvoering van het beleid, o.a. bij het terreinbeheer” (Le Rütte e.a., 2002). De overheid dient daarbij een betrouwbare en herkenbare partner te zijn die zorgt voor consistent beleid. Daarbij is vooral gebleken dat de continuïteit in het beleid meer aandacht verdient (ook met het oog op natuurlijke processen die niet lijken te werken<sup>1</sup>). De respondenten geven aan dat zij binnen LNV die continuïteit niet bemerken. De medewerkers bij LNV wisselen te snel. Er is geen herkenbaarheid. Velen hechten er toch belang aan om iemand aan te kunnen spreken die al langer meegaat en die een groot dossier geheugen heeft. Er is behoefte aan ervaringkennis en die kennis wordt vaak door enkele personen beheerst. Door personeelswisselingen dreigt een gevaar dat er geen collectief geheugen wordt opgebouwd binnen de directie natuurbeheer en dat die ervaringskennis dus verloren gaat. Daardoor komt het voor dat kennisvragen weer opnieuw worden gesteld en er dus geen efficiënt operationeel beleid wordt gemaakt.

---

<sup>1</sup> Dit ligt deels ook besloten in het karakter van de natuur. Een ecosysteem vraagt nu eenmaal tijd om te ontwikkelen. In een natuurontwikkelingsterrein staan nu eenmaal niet binnen twee jaar alle plantensoorten die tot doelsoorten zijn verheven.

## 2.6 De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur

De nieuwe nota voor Natuur, Bos en Landschap in de 21ste eeuw (LNV, 2000b) is een LNV nota die in samenwerking met het ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking is gemaakt. Het is meer integraal van opzet dan het Natuurbeleidsplan uit 1990. 'Het behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving' is de hoofddoelstelling. Als grondmotieven worden hierbij genoemd: 'beleefbaarheid' (een mooi land), 'diversiteit' (goede bescherming flora/fauna en karakteristieke gebieden) en 'bruikbaarheid' (duurzaam gebruik van onder andere water, ruimte en biodiversiteit). De nota moet worden gezien in een internationale context en als een culturele opgave zoals de titel al doet vermoeden.

Er wordt vastgesteld dat de betrokkenheid van de samenleving bij natuurbeheer is vergroot. Dat blijkt uit allerlei zaken, boeren sluiten zich aan bij natuurbeheerorganisaties bijvoorbeeld, veel mensen worden en zijn lid van natuurorganisaties, er zijn veel vrijwilligers betrokken bij natuur et cetera. Je zou hier kunnen stellen dat LNV streeft naar een 'groot verhaal' in analogie met STOAS (Le Rütte e.a., 2002). Dat blijkt uit de volgende passage: "Natuur dient nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van heel de samenleving te zijn en ook breed te worden verankerd. Verbreden van het natuurbeleid kan alleen in samenwerking met anderen: bestuurlijke en maatschappelijke partners, bedrijfsleven en burgers." Er wordt geconcludeerd dat 'we met het natuurbeleid op de goede weg zijn, maar dat daadwerkelijke realisatie van gestelde doelen en het benutten van de kansen die zich voordoen een stevige extra inzet vergen' (NvMMvN p.13, deel 1).

Er wordt kortom ingezet op de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS), versterking van de 'landschappelijke identiteit en kwaliteit', 'groen om de stad', multifunctionele en duurzame landbouw en een 'stevige inzet' op behoud van en duurzaam gebruik van biodiversiteit.

Het kabinet wil het natuurbewustzijn in de samenleving vergroten en de samenleving aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid voor de natuur. Hoe wordt niet of nauwelijks vermeld. Wel wordt er gesteld dat het beleidsstelsel verhelderd en vereenvoudigd zal worden. De beleidsvelden natuur, landschap, bos en biodiversiteit worden geïntegreerd behandeld in vijf ambitieuze perspectieven voor 2020.

Voor het beleidsveld natuur geldt dat de EHS zal worden gerealiseerd, de Vogel- en Habitatrichtlijn zullen worden geïntegreerd in nationale wetten, de ruimtelijke samenhang van de EHS zal worden vergroot, 'natte natuur' zal een impuls krijgen en de milieudoelen (i.r.t. 'ver'-thema's: verzuring, vermessing en verdroging) zullen worden gehaald. Bovendien blijft het soortenbeleid een 'belangrijke pijler' van het natuurbeleid (NvMMvN p.17 deel 1).

Voor het beleidsveld landschap geldt dat de vervlakking wordt tegengegaan en kwaliteit voorop staat. Verder wordt er ontwikkelings- en ontwerpgericht gewerkt. De cultuurhistorie blijft behouden en 400.000 hectare landbouwgrond krijgt een 'stevige landschappelijke opknopbeurt' (NvMMvN p.19 deel 1).

Voor het beleidsveld 'bos' geldt dat het bosbeleid wordt voortgezet (in 2020 is er 400.000 hectare gerealiseerd). De verplichtingen voortvloeiend uit het internationale Biodiversiteitsverdrag zullen worden nagekomen. Onder andere door realisatie van de EHS. Bovendien wordt er ingezet op 'behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit'.

De (hoge) ambities voor het natuurbeleid worden uitgewerkt in 'vijf onderling samenhangende perspectieven' met 'streefbeeld en een doorkijk naar 2020'. De perspectieven (NvMMvN, p.21 deel 1):

- Nederland Internationaal-Natuurlijk: het versterken van de inzet voor (en aansluiting bij) het internationale natuurbeleid.
- Nederland Groot(s)-Natuurlijk: het versterken en verder tot stand brengen van de EHS (Saillant 'detail': het aantal hectares staat al vast!).

- Nederland Nat-Natuurlijk: het benutten van kansen in Nederland voor karakteristieke natte natuur.
- Nederland Landelijk-Natuurlijk: het versterken van de kwaliteiten en identiteit van het landelijk gebied door 'inschakeling' van boeren en het beter benutten van biologische diversiteit binnen de productiesystemen.
- Nederland Stedelijk-Natuurlijk: het realiseren van voldoende natuur in en om de stad.

De genoemde uitgangspunten voor een effectieve beleidsuitvoering zijn:

- Het beleid meer richten op het mobiliseren van betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de natuur (creëren van een 'groot verhaal').
- 'De EHS zal worden gecontinueerd,... maar dat alleen...is niet voldoende in een dynamisch en dichtbevolkt land waar veel beslissingen direct of indirect van invloed zijn op de kwaliteit van natuur en landschap' (nota p.33).
- Er moet....'voldoende ruimte zijn voor invulling 'van onderop'...., zo komt tot uitdrukking dat het streven naar een mooier en groener Nederland een gedeelde verantwoordelijkheid is....' (nota p.33) (ruimte geven voor een 'klein verhaal').
- Samen werken aan natuur (afstemmen grote en kleine verhalen).
- Goede integratie van natuur in andere beleidsvelden.
- Stroomlijnen, verbreden en intensiveren van de eigen instrumenten.
- Goede monitoring en evaluatie.

Er wordt uiteraard veelvuldig gebruik gemaakt van ambtenarentaal als 'groen-blauwe dooradering', 'behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit' en een 'steverige landschappelijke opknappbeurt'. Maar het is niet alleen wollig taalgebruik. Er klinkt in de nota wel door dat men meer bewust bezig is met het feit dat er een nieuw soort beleid moet worden gemaakt. Alleen de titel al geeft dat denkbeeld aan. Een veelzeggende mededeling wordt gedaan op pagina 45 van de nota (deel 2): "De verbreding van het natuurbeleid zal ook moeten doorwerken in onderzoek, voorlichting en educatie.... Natuur en milieu educatie ondersteunt de verbreding van de maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid en het maatschappelijk debat over het natuurbeleid en zal voorlopig een belangrijk punt van aandacht blijven. Daarnaast onderzoekt het kabinet hoe de kennisinfrastructuur voor natuur effectiever en toegankelijker kan worden gemaakt."

Een eind verder (NvMMvN p.49 deel 2): "Versterken van de doelgerichte samenwerking van partijen bij de uitvoering van het natuurbeleid is één van de speerpunten van deze nota vanuit de overtuiging dat een goede samenwerking in veel gevallen de sleutel is tot ontwikkeling en beheer van (nieuwe) natuur." Dan ten aanzien van het sociaal instrumentarium, "over kennis, educatie en vergroting van het maatschappelijk draagvlak" (NvMMvN p.50 deel 2): "Burgers willen weten hoe het zit met de natuur in Nederland en op welke wijze zij daarvan kunnen genieten. Kennis moet toegankelijk zijn en in begrijpelijke vorm dicht bij de mensen worden gebracht. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan een goed functionerend geheel van onderzoek, onderwijs, voorlichting en educatie. Daarmee wordt onder meer beoogd de drempel van betrokkenheid naar een actieve inzet voor natuur te verlagen. Door verschillende maatregelen wil het kabinet onderzoek, voorlichting en educatie, gericht op vergroting van het draagvlak voor een effectieve uitvoering van natuurbeheer versterken". De natuur en milieu educatie (NME) wordt versterkt en zal zich ook gaan richten op duurzaamheid en een meer integrale blik op natuur, dus ook met oog voor sociaal-economische en maatschappelijke omstandigheden. De overheden zullen NME meer inzetten als communicatie- en/of procesinstrument ter ondersteuning van beleid (waaronder draagvlakverwerving) maar ook om actoren goed te informeren en hun betrokkenheid te vergroten. Thema's als duurzaamheid en integratie van natuur, bos, landschap en recreatie (multifunctioneel grondgebruik) krijgen hun doorwerking in opleidingen. Daarbij wordt ook accent gelegd op 'communicatieve vaardigheden om beter in te kunnen spelen op intensievere interactie met de streek en haar bewoners'. Er zal naast de bèta-kennis meer aandacht moeten worden besteed aan gamma-kennis. De sociaal-economische en culturele aspecten in onderzoek moeten worden versterkt. Men wil 'gebiedsgericht en

interdisciplinair naar oplossingen zoeken vanuit een ontwerpende benadering.' Het kennissysteem voor natuurbeheer zal aanzienlijk worden versterkt. Er zal onder andere 'ingezet worden op een betere toegankelijkheid en ontsluiting van kennis'. Ook zullen regionale kenniscentra beter moeten gaan functioneren. De maatschappelijke actoren en organisaties op het vlak van terreinbeheer zullen meer worden betrokken bij de 'aansturing' van het onderzoek. Of dat ook interactiviteit veronderstelt staat niet beschreven. Verder 'zal de mogelijkheid worden onderzocht om een kennis- en informatiepunt in te richten specifiek voor de relatie stad en land en groen in en om de stad.' De voorlichting verschuift van aanbodgericht naar vraaggestuurd. Het zal een betere aansluiting krijgen op de behoeften die bestaan bij betrokkenen.

Het financieel instrumentarium is gebaseerd op het verruimen van mogelijkheden voor particulier natuurbeheer. Bijvoorbeeld vrijstelling van de onroerende zaakbelasting voor particuliere natuurterreinen en belastingaftrek voor landbouwbedrijven die duurzaam beheer van natuur en landschap voorstaan. Er wordt onderzoek gedaan naar andere verruimende en ook beperkende financiële instrumenten. Bijvoorbeeld belasting op niet duurzaam hout, betere afstemming waterschapslasten in verband met overlast voor agrariërs van hoge waterstanden in nabijgelegen natuurgebied en groenbelasting (ecotax). Nieuwe financieringsmogelijkheden voor natuur worden ook onderzocht. Men denkt dan aan bijdragen uit de recreatie- en horecasector en de sector waterwinning en waterberging.

Dit illustreert dat de overheid zich ervan bewust is dat er meer betrokkenheid moet ontstaan en een meer interactief beleid moet worden gevormd. Het valt op dat het ministerie nog wel denkt in termen van het OVO-drieluik. Zo staat er in de nota: "Door verschillende maatregelen wil het kabinet onderzoek, voorlichting en educatie versterken, gericht op vergroting van het draagvlak voor een effectieve uitvoering van natuurbeheer" (NvMMvN, p.50, deel 2). Wil het ministerie het 'OVO-drieluik' inzetten voor versterking van het draagvlak? Of is dit toch een andere invulling van onderzoek, voorlichting en educatie die meer gericht is op de maatschappij? Het valt ook op dat het bewustzijn van de problematiek er wel is maar dat het vaak blijft bij de probleemconstatering op zich. Er worden oplossingsrichtingen aangegeven in terminologie die alleen maar wijst op intenties: 'Er zal ingezet worden op....' en 'er zal onderzocht worden in hoeverre...'. De praktijk zal het uitwijzen. En in de praktijk zal men er ook over moeten leren. Juist dat zal de reden zijn dat de inhoud van deze ongetwijfeld met goede intenties geschreven nota niet veel verder komt dan probleemconstatering en goede, mooie ambities omschreven in wollige taal. De nota is vooral een intentieverklaring. Wellicht is het een goed uitgangspunt voor een meer interactieve manier van beleid vormen.



### 3 Intrigerende gesprekken en gepercipieerde problemen

De mensen waarmee ik heb gesproken zijn allemaal op hun eigen manier betrokken bij natuurbeleid en -beheer. Ze werken in 'de praktijk', in 'het veld' met de instrumentenmix. Of instrumentenjungle zoals het door sommigen wordt ervaren. Wat zijn nu de meest eruit springende gepercipieerde problemen die men noemt? Welke thema's kwamen in de gesprekken ter sprake? Daar gaat het in dit hoofdstuk om.

De gekozen respondenten komen uit verschillende organisaties en zijn van divers pluimage. Het gaat om de volgende personen:

**Piet Nicolaï** – Secretaris van: stuurgroep Agrarische Enclave Veluwe, overleggroep Zuidelijke IJsselvallei, overleggroep Noord Oost Veluwezoom  
Gebiedsmakelaar van: de Agrarische Enclave (Uddel-Elspeet), Driesprong, Harderwijk-Elburg, Noord Oost Veluwe en de zuidelijke IJsselvallei.

De genoemde stuurgroepen en overleggroepen hebben betrekking tot de inrichting van delen van het Waardevol Cultuurlandschap Veluwe (WCL-Veluwe). Deze groepen bepalen mede het concept-uitvoeringsplan samen met de provincie Gelderland. De geldstromen van LNV, provincie Gelderland, ministerie van VROM en Europa worden hiervoor gebruikt. De gebiedsmakelaar werkt in het gebied en fungeert als coördinator van de beleidsuitvoering en is eerste aanspreekpunt in het gebied. De agrarische enclave is een relatief klein gebied midden op de Veluwe. Een intensieve agrarische activiteit midden in een kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur. Hier is nog ongeveer acht procent van de Nederlandse kalverhouderijen gevestigd. Dit is een 'probleemgebied' waar actief naar inrichtingsoplossingen wordt gezocht. Dhr. Nicolaï heeft zodoende voldoende praktijkervaring. Hij staat midden in het werkgebied van de drietak van het financieel, juridisch en sociaal instrumentarium.

**Wim J. ter Keurs** – Rijksuniversiteit Leiden, voorzitter sectie Milieubiologie (MIBI) van het instituut voor Evolutionaire en Ecologische Wetenschappen (EEW). Bioloog.

Het MIBI houdt zich bezig met onderzoek gericht op het oplossen of voorkomen van milieuproblemen. Onderwerpen van onderzoek zijn: agrarisch natuurbeheer, stadsnatuur, ecologische monitoring, biodiversiteit en multifunctioneel duurzaam landgebruik (MDL).

Zijn artikel 'Natuurstrategieën in de maatschappelijke werkelijkheid' (in: Natuurontwikkelingen 3-1995 p.23-26) geeft een inzicht in de ideeën van Dhr. Ter Keurs. Speciaal is het onderzoek aan agrarisch natuurbeheer. Dat onderzoek is, kort door de bocht gezegd, gericht op agrarisch natuurbeheer dat *effectief* en *inpasbaar* moet zijn in een *modern* bedrijf.

**Matthijs G.C. Schouten** – werkzaam bij Staatsbosbeheer als medewerker vegetatiekunde en landschapsecologie. Hij is bijzonder hoogleraar in natuur- en landschapsbescherming aan de universiteiten van Cork en Galway (Ierland) en bijzonder hoogleraar in de ecologie van het natuurherstel aan Wageningen universiteit.

Hij kreeg in 1992 een eredoctoraat van de *National University of Ireland* voor zijn campagne voor de bescherming van Ierse hoogvenen. Sinds zijn studietijd (Biologie) heeft hij zich verdiept in de rol die natuur speelt in filosofie, literatuur en kunst. Hij is auteur van 'De natuur als beeld' in religie, filosofie en kunst, 2000, uitgeverij KNNV. Hij heeft een kritische blik op het natuurbeheer en natuurbeleid in Nederland.

**Tabe Anema** –boer, oprichter en voorzitter van de Vereniging voor Agrarisch Landschapsbeheer Dantumadeel (VALD) in Friesland. De VALD houdt zich tot nog toe voornamelijk bezig met het onderhoud van Elzensingels. De leden schrijven zich via de VALD in voor Programma Beheer van het LNV.

Om een goed onderzoek te doen ligt het voor de hand dat er met meer mensen gesproken moet worden. Daar was helaas de tijd niet voor binnen de termijn van mijn afstudeervak. Er is stof genoeg voor een onderzoeker om er jaren tijd in te steken en er op te promoveren, enige afbakening is dan ook wel gewenst. Dat neemt natuurlijk niet weg dat vier mensen een nogal mager aantal lijkt. Ik zeg lijkt omdat de thema's die aangestipt worden een overeenstemming hebben die wijzen op een aantal duidelijke problemen. Deze probleemsignalering alleen, hoe waardevol ook, is natuurlijk niet genoeg. Oplossingsrichtingen en -mogelijkheden worden daarom ook gegeven en de moeilijkheden daarbij komen ook aan de orde. Voor oplossingen zou het beter geweest zijn om nog meer personen te interviewen om zoveel mogelijk ideeën en zienswijzen te verzamelen. Waarschijnlijk is één oplossing namelijk niet zaligmakend en zijn er per gebied en per periode dynamische oplossingen nodig. De gepercipieerde problemen blijken zoals al te verwachten veel in diverse onderzoeken al jaren geleden beschreven. Ook door de leerstoelgroep zijn er verscheidene publicaties en (cursus)boeken aan gewijd. Voor verder commentaar over dit onderzoek zie hoofdstuk 6.

### 3.1 De besproken thema's

De gesprekken gingen over de problematiek die speelt bij het natuurbeleid. Wat vindt men van het beleid? Waar liggen de gevoelde problemen? De labels die gebruikt zijn om tekstfragmenten in de verschillende uitgeschreven interviews te thematiseren komen steeds terug in die teksten (volgens Baarda *e.a.*, 2001). Deze labels zijn inhoudelijk echter erg sterk met elkaar verweven. Daarom is gekozen voor de belangrijkste labels/thema's als paragraaftitels. Hierin zullen steeds de andere thema's ook in samenhang worden behandeld. Voor een lijst van gebruikte labels bij de thematisering van de interviews zie bijlage A.

#### 3.1.1 Afstand tussen beleid en praktijk

Die afstand tussen de beleidsmakers en de praktijk, de 'klei', is in de gesprekken zowel direct als indirect nogal vaak aangehaald.

"Nou, wat je wel vaststelt nu is dat er een gigantisch grote afstand is tussen het ministerie en het gebied."

Waar de respondenten allen op wijzen is dat de ambtenaren weinig kijk hebben op de implementatie van het beleid in de praktijk. De beleidsplannen kunnen gewoonweg niet zomaar worden geïmplementeerd want zij sluiten niet aan bij de gebruiken/routines in de praktijk. Een voorbeeld is dat de *kennis* die wordt gebruikt om een plan met bijbehorende regels op te stellen niet altijd en overal dezelfde waarde heeft. Een concreet voorbeeld: in het Programma Beheer stond een regel over de stamdikte van bomen in singels. Ze mochten niet dikker zijn dan 12 centimeter. Nu hadden ze in Friesland wel elzen die naar de 24 centimeter dikte gingen. Die bomen zouden omwaaien als ze te dik werden en dat mocht dus niet. Er werd een aantal ambtenaren uitgenodigd door de boeren en zij lieten de bomen aan de ambtenaren zien:



“ ‘Ja, maar waaien die bomen dan niet om?’ Nee, die waaien hier niet om, op dit gebied niet. Maar die ambtenaren die kwamen uit een veengebied, waar die bomen een bepaalde grootte hadden dat ze dan met wortel en al omgingen.”

Wat ook werd aangegeven is de neiging van de overheid om alles op een hoog niveau te regelen. Het is een typering van de grote afstand.

“Alleen wat er nu gebeurt is, is dat je op dat allerhoogste niveau, toch redelijk minutieus, zelfs de middelen al aangeeft. Zonder dat je voor een millimeter weet of je die middelen op die bepaalde plekken ook kunt toepassen...”

“Het is bovendien op een heel hoog niveau vastgesteld, er is heel hoog gevlogen bij het vaststellen van die hoofdlijnen toen.”

Hoe zou die afstand dan moeten worden verkleind? Of anders, misschien beter nog: zijn er andere oplossingen zodat een beleidsplan ook echt in de praktijk gaat werken? Die vragen worden prompt beantwoord met opmerkingen over meer *interactie* tussen beleidsmakers en de mensen die met het beleid moeten gaan werken. De interactie zal ambtenaren doen begrijpen hoe de situatie in het veld is en dan zullen zij beter in staat zijn om goede regels op te stellen. Andere genoemde oplossingen, alhoewel dicht bij interactie staand, liggen in een betere communicatie tussen regio en overheid. Het beleid heet dan gebiedsgericht.

“...mensen in Den Haag die zeiden van: ‘Ja, het is wel degelijk zo dat.... je moet voor het gebiedje de maximale ruimte zoeken binnen het generiek beleid en dat is gebiedsgericht beleid.’ Nou, dat is een vertaling van gebiedsgericht beleid die niet de mijne is. Maar die wel landelijk gehanteerd werd...”

Binnen de overheid wordt er blijkbaar ook niet goed gecommuniceerd over de slechte aansluiting van het beleid met de praktijk. Iets dat juist wel zou moeten gebeuren als men echt gebiedsgericht bezig wil zijn. De overheid weet immers niet precies wat er leeft in een specifieke omgeving. Elk gebied heeft zo zijn eigen sociaal-culturele achtergrond die historisch is gegroeid. Binnen die achtergrond moet het beleid gaan gelden. Dat wil dus zeggen dat de mensen daar in dat gebied ook wat met dat beleid zullen moeten kunnen. Dat ze in het beleid een stuk van hun eigen waarheid zien. Dat ze zichzelf en hun ideeën daarin ook kunnen plaatsen. Er wordt door een van de respondenten ook al veronderstelt waardoor de communicatie tussen de verschillende overheidsniveaus zo slecht is.

“Ik denk dat mensen die bij de regionale dienst (van LNV, WT) werken..., zo verschrikkelijk druk zijn met toch maar zorgen dat die regels van Den Haag bewaakt worden, dat die uitgevoerd worden, dat ze eigenlijk geen tijd meer over houden om nog eens aan hun deur te rammelen van: ‘Jongens, stop er nou eens mee met dat geouwehoer, ik kan wel bezig blijven met dat bewaken, maar dit werkt zo niet.’ Dat is natuurlijk vreselijk lastig, het apparaat is niet meer zo groot.”

Vroeger was het beleidsapparaat veel groter, toen waren er meer ambtenaren die (ook) in de regio zaten en wisten wat er daar aan de hand was. Die speelden het dan door naar boven via interne dienstvergaderingen en het kwam ook echt in ‘Den Haag’ terecht. Na de reorganisaties is het slechter geworden.

“Dus het is heel regionaal geworden, er waren vier regionale directeuren die,... waarbij een hoofd landbouw, een hoofd natuur, een hoofd recreatie... nu heb je er maar vier en vroeger had je van alles een stuk of twintig.”

## 3.2 Rol van de overheid

De ‘feeling’ met de praktijk is weg omdat de communicatie weg is. De communicatie tussen de overheden (landelijk, regionaal en lokaal) en plaatselijke actoren moet dus worden verbeterd om die gevoelde *afstand* kleiner te maken. De respondenten wijzen

hier op een nieuwe rol van de overheid. Dus niet meer de alwetende overheid die het beleid op een hoog niveau met doelen en middelen vastlegt maar een overheid die samen met, in interactie met, de actoren in het veld beleid gaat vormen. Waarbij het niet zo is dat de overheid zijn oude rol volledig moet laten voor wat het is. De overheid wordt wel als een belangrijke partij gezien in interacties. Zij moet tot op zekere hoogte wel aangeven wat er kan en moet gebeuren. Er is dan ook behoefte aan een soort van (nationaal) beleidskader waarbinnen ruimte is voor *interactie* en overleg. Dat beleidskader dat moet dan natuurlijk wel ruim genoeg zijn en waarnodig ook flexibel kunnen zijn. Het nationale beleidskader omvat zodoende nationale doelen en intenties, geen middelen en nauw gedefinieerde, starre instrumenten om die doelen te bereiken. Doelen kun je wel nationaal opstellen maar de middelen om die doelen te bereiken verschillen per gebied uiteindelijk in effectiviteit. Bovendien wordt van de overheid verwacht dat ze bepaalde (inter)nationale belangen in het oog houdt. Voor bepaalde zaken kan er nu eenmaal niet op regionaal of lokaal niveau beleid worden gemaakt. Er is immers een Europese wetgeving over natuurbehoud. De wetgeving voor natuurbeheer/-behoud in Nederland is verankerd in die wetgeving. De (inter)nationale verantwoording en het lokaal zoeken naar oplossingen moeten dus op een verantwoorde manier kunnen worden samengevoegd in een nieuwe rol van de overheid. De volgende passages geven dit alles ook aan:

“Ik denk dat je een onderscheid moet maken tussen verschillende niveaus. Als je nationaal natuurbeleid ontwikkelt dan moet het vooral gaan om de doelen... en misschien ook het soort van instrumentarium wat je kan gebruiken....”

-Meer een richtinggevend kader?-

“Ja. Maar als het gaat om, over hoe je bepaalde dingen in de praktijk echt moet vormgeven, wat je naar mijn idee met het natuurbeleid het beste gebiedsgericht kan doen, dan zie ik geen enkele reden waarom dat dan –en ik zie daar zelfs ook wel een gevaar in- waarom dat dan top-down zou moeten gebeuren. Kijk en wat wel moet gebeuren, de overheid is in dat proces natuurlijk niet een onbelangrijke partij...”

“Nou die overheid die kan ook zeggen van: ‘Jongens, op een hoger niveau hebben we afgesproken...’ of ‘Op een niveau boven ons zijn afspraken gemaakt waar wij ons aan te houden hebben.’ En zij heeft dan wel de plicht om uit te leggen waarom dat voor dit gebied van toepassing is. Dat lijkt me ook nuttig. Dat is niet alleen moreel belangrijk, maar ook praktisch gewoon heel handig. En de overheid die heeft natuurlijk zijn verantwoording naar de hele bevolking toe en niet alleen naar de stake-holders in zo’n gebied.”

“Maar dat is weer de overheid, ze willen alles in de hand houden en is dat wel juist? Kun je niet veel beter, waar ik een groot voorstander van ben, om die verantwoordelijkheid..., zet voor een bepaald gebied, zet daar de doelstellingen een keer op papier. In dat gebied willen we zoveel kilometer elzensingel, zoveel, dat zijn de eisen die we stellen, wij willen zoveel voor vogelgebied hebben. Leg die eisen daar eens neer en leg die verantwoordelijkheid daar ook neer, want.... Het is haast heel gek dat je vastloopt op regels die nooit zo kunnen zijn zoals ze zijn vastgesteld.”

“Ik denk dat een aantal zaken steeds op nationaal niveau bepaald moeten blijven. Een algemeen kader, een algemeen sturende richtlijn. De invullingen daarvan naar lokaal niveau, die moeten ook naar het lokaal niveau toe... Maar dat betekent wel dat de verantwoordelijkheden, als je verantwoordelijkheden op die manier gaat indelen, dat iedereen op elke laag zich nog wel bewust moet maken van waar die nog verantwoordelijk voor is. Want die verantwoordelijkheid heeft verschillende niveaus, dus een Den Haag zorgt dat we onze internationale afspraken nakomen, dat we onze algemene beleidskaders volgen, de provincie zorgt dat invulling op provinciaal niveau zijn plaats krijgt en de gemeente zorgt ervoor dat de gemeentelijke afstemming goed komt. En dan zijn er nog mensen die weet ik wat, een agrarische natuurbeheergroep of beheerder die daar een object heeft..., die zijn verantwoordelijk voor de invulling daar op hun locatie. Maar dat vergt dus op alle lagen heel veel communicatie. Ik hou niet erg van top-down beleid, maar ook niet alleen van bottom-up beleid.”

Hoe de respondenten de rol van de overheid zien komt in de vorige passages aardig naar voren. Er is dus behoefte aan duidelijkheid over wat er moet gebeuren en tegelijkertijd wil men uiteraard ook inspraak. De overheidsstructuur kan voor een groot deel gewoon blijven bestaan zij het met functieverandering of -verbreding. De lagere niveaus moeten meer interacteren met de betrokkenen in het gebied en beter communiceren met de hogere niveaus die daarop op hun beurt zullen moeten inspelen. Voordat zo'n nieuwe rol van de overheid goed kan werken moet er natuurlijk wel nog het een en ander veranderen in de houding van de overheid maar ook in de houding van de actoren in het gebied. Er moet geleerd worden over de nieuwe manier van beleid maken. Hoe breng je het beleidskader naar de betrokkenen zodat dat geaccepteerd wordt? Want het beleidskader wordt wel gevraagd maar men moet er ook wat in zien, men moet het kunnen accepteren. Dat vereist natuurlijk veel communicatie tussen de betrokkenen en de overheid. Er moet dus bij de overheid een en ander veranderen.

In de gesprekken kwamen een aantal onderwerpen aan de orde.

Ten eerste moet de overheid zich flexibeler opstellen ten opzichte van regels en doelen. Er wordt nogal star omgegaan met regels en dat is begrijpelijk een belemmering voor goede gesprekken. Een voorbeeld uit het Programma Beheer:

“We (de VALD, WT) krijgen veel steun van de gemeente, we krijgen van de provincie steun, maar als een DLG en LNV zo met de regels omgaan, dus niet op de praktijk gericht dan krijgen we enorm veel problemen. En daar lopen wij dus hartstikke mee vast.”

Ten tweede hecht de overheid sterk aan haar machtspositie, iets wat ook blijkt uit de starre regelgeving.

“Maar dat is weer de overheid, ze willen alles in de hand houden en is dat wel juist?”

“Er was toen sprake van een ‘status aparte’ (voor de stankrichtlijn WT) voor de enclave? “Ja we hebben toen..., er toch wel heel hard achteraan gezeten, .... Een paar jaar terug had mijn vader het nog eens heel nadrukkelijk bepleit, maar dat is niet gelukt. Nee. Men is daarbij, denk ik, toch een beetje bang voor de uitwerking die het zal hebben naar de rest van Nederland. Zeg maar, nou wordt het dan alweer niet gauw generiek?”

“Kijk, dat er nou een of andere lage kukel zegt van, die krijgt de opdracht mee van: ‘Zorg dat je die hectares binnenhaalt’. Overigens denk ik dan ook nog dat daar meer vrijheden zijn. Er zijn ook gewoon belangen mee gemoeid hè. Ik bedoel door hectares te krijgen win je aan belang. Door met boeren contracten af te sluiten waarbij je ze beperkt in hun bedrijfsvoering, daardoor win je aan belang.”

Ten derde is het imago van het ministerie van LNV niet al te best. Daarom moet het ministerie heel open over de eigen bedoelingen een interactief proces in gaan:

“De vraag is alleen, om dat een onderdeel van een eerlijk proces te laten zijn, hoe kleedt je dat in, hoe breng je dat bij dat gebied? Accepteert men dat ook als zoals... of zeggen ze van wat zijn die smeerkezen nou weer met ons aan het doen? Waar komen die koekjes vandaan, waar is dat voor bedoeld?”

### **3.2.1 Interactieve beleidsvoering**

Het slechte imago wordt ook nog eens versterkt door het voeren van schijnbeleid: wel doen alsof er interactief beleid wordt gevormd maar eigenlijk het uiteindelijke plan al klaar hebben liggen. Dan wordt er gepretendeerd dat de actoren inspraak hebben maar ondertussen is er alleen ruimte voor interactie aan de grenzen van het beleid. Binnen de krappe marge van wat er volgens de overheid nog wel mag veranderen.

“Kijk waar ik bang voor ben, om maar eventjes door te tasten, waar ik bang voor ben dat is dat LNV zo'n gedachtegang als deze helemaal zou perverteren. En zou zeggen: ‘Als we nou maar gebiedsgericht een aantal schijnbewegingen maken hè, waardoor

het allemaal interactief lijkt en de mensen aan de grenzen van het reservaat zo en zo kunnen schuiven, dan gaat alles goed.' Dat is dus persé niet wat ik bedoel."

Natuurlijk moet er bij de betrokken partijen in de beleidsgebieden ook een en ander veranderen. Men wil wel een richtinggevend beleidskader en wil dat tot op zekere hoogte ook interactief tot stand laten komen maar men heeft er nog weinig ervaring mee. Er moet bij deze actoren en bij de overheid geleerd worden om te gaan met deze nieuwe situatie. De afstand tussen overheid en de praktijk kan alleen dan worden verkleind als beide partijen ook de wil vertonen om interactie aan te gaan. En juist interactie kan daarbij ook helpen: interactief bezig zijn kan namelijk ook stimulerend zijn. Maar de wil om dit soort processen aan te gaan is misschien niet erg groot. Die bijna paradoxale twijfel moet er eerst uit voor er resultaten kunnen worden behaald. Een van de respondenten verwoordt het zo:

"...er zit ook een positieve feedback in hè, in die processen zelf, als mensen wat van die attitudes en die vaardigheden leren, en in zo'n proces hebben deelgenomen dan is het isolement waarin die ambtenaren gebruikelijk zitten,...dat is heel sterk verkleind. En door hun betrokkenheid bij zo'n gebied, dat is ook een soort 'reward' op zich zelf. Dus dat proces zou wel eens, als de overheid dat zijn gang leert te laten gaan, sneller kunnen gaan dan men nu vreest. Omdat het..., ja ik ken dat ook van mensen die zelf in zo'n proces hebben gezeten op een goede manier, dat dat ontzettend bevredigend is om in zo'n proces te zitten. En om het gevoel te hebben van..., níét het gevoel te hebben van : 'Ik moet mijn oren vreselijk laten hangen naar wat mijn eigen doelstellingen niet meer zijn'. Maar die zoiets hebben van: 'Tsje, ik bereik de doelstellingen waar het mij om ging en waar ik voor moet staan, maar ik bereik nog veel meer'. En bovendien gaat het in samenspraak... want dat is natuurlijk ook nog een punt, zo'n proces leidt er ook toe dat..., laat maar zeggen dat..., daar raakt een zo'n heel gebied mee doordrenkt, dus iedereen voelt dat... Als jou dingen worden afgedwongen van bovenaf, voel jij geen commitment."

Een ander zegt over interactieve processen weer dat het lang duurt en daarvoor de menskracht er niet is of die menskracht niet wordt ingezet. Een reëel probleem of een perceptie die geworteld is in de onbekendheid met interactieve processen?

"...Als je dus werkelijk interactieve processen goed wil doen moet je wel realiseren dat het veel tijd kost en menskracht, dus dat moet je er ook bij inzetten, je moet het niet verwachten met dezelfde middelen in menskracht en tijd. Als je voortdurend wilt consulteren en terug wilt consulteren dan moet je daar de tijd voor hebben en dan moet je daar mensen voor hebben die dat doen."... "Interactieve processen gaan niet via de e-mail en als het al via de e-mail gaat, dan moet je de tijd hebben om die te lezen. Dus in die zin..., het wordt bijna altijd over het hoofd gezien als mensen dit soort modellen gaan maken, dan willen ze het wel met dezelfde menskracht doen en vergeten wel eens dat een hele hoop ander werk dan niet gedaan kan worden."

Er moet dus geleerd worden om de interactie goed te laten verlopen. Want zowel bij ambtenaren als bij de actoren in het gebied heeft men weinig ervaring met interactieve processen en men heeft voor zo'n proces nu eenmaal specifieke (sociale) vaardigheden nodig. Hoe breng je bijvoorbeeld je doelstellingen en hoe zorg je ervoor dat anderen die van hen ook duidelijk brengen? Maar ook hoe reken je elkaar af op het functioneren in dit soort processen? Er zou een scholing moeten komen wil men interactieve beleidsvorming op gang brengen. Maar men moet ook eerst willen meedoen. De drempel om ook inderdaad deel te nemen aan zo'n proces is misschien nog wel hoog maar zou juist door zo'n proces lager kunnen worden:

"...Als jou dingen worden afgedwongen van bovenaf, voel jij geen commitment."... "Dan ga jij zoeken naar mogelijkheden om er onderuit te komen. Als jij in het proces zit waarbij jou doelstellingen ook serieus aandacht krijgen en ook gewerkt wordt aan de realisering daarvan dan voel jij een commitment. En niet alleen maar van: 'Kijkt er iemand? Nee, oh, dan kan ik door het rode licht rijden.'.... "

Met anderen blijkt sowieso niet direct te praten omdat ze druk zijn met hun eigen zaken en gewoonweg geen tijd hebben om er over na te denken. Drukke melkveehouders denken niet direct aan interactief overleggen over natuur op en rond hun bedrijf. Zij hebben wel wat anders te doen:

“Nee, die komen op zulke bijeenkomsten als er iets van dreiging naar hen toe uitgaat. Zo van: ‘Ho, nou moeten we er effe heen want anders komt het niet goed.’...”

- Ja, en dan trekken ze ook hun bek open en dan gaan ze weer weg.

“Ja, met de hoop dat alles ook weer over is. Dus daar moet je ook op een wat andere manier mee omgaan.”

### **3.2.2 Intermediaire functie**

Er wordt wel een afstand gevoeld maar interactie als manier om die afstand te verkleinen blijkt in de praktijk nog steeds moeilijk te realiseren. Een oplossing hiervoor is misschien het gebruik maken van een ‘intermediair’. Een groep mensen die als intermediair optreedt tussen de overheden en de betrokken partijen in de gebieden. Het idee is dat deze intermediaire partijen een betere toegang hebben tot zowel het hiërarchische beleidsapparaat als tot de betrokken actoren in het veld. In de gesprekken blijkt dat het lokaal zoeken naar oplossingen voor de meeste beleidsproblemen de beste manier is. Die oplossingen moeten dan ‘naar boven’ worden doorgespeeld en goedkeuring kunnen wegdragen. Dit naar boven toe doorspelen zal een taak kunnen zijn van een intermediaire organisatie. Moet dan een overheidsinstantie zo’n intermediaire functie gaan vervullen of wordt dat een particuliere instelling? Een agrarische natuurvereniging kan bijvoorbeeld zo’n functie gaan vervullen. Zij hebben toegang tot de mensen in het veld en ook daar waar die mensen niks meer met de overheid te maken willen hebben. Bovendien kunnen zij veel bereiken als ze in een flexibel beleidskader kunnen werken met verantwoordelijkheid voor eigen resultaten. Bij een agrarische natuurvereniging bijvoorbeeld kan de vereniging voor hun leden (boeren) een contract afsluiten met LASER voor Programma Beheer. Als de vereniging de verantwoordelijkheid heeft voor hun leden, of zij voldoen aan de regels dan kan dat soepeler gaan werken, omdat zij dan met collega’s werken die ongeveer dezelfde achtergrond hebben en uit hun eigen gebied komen. Het voorbeeld van de agrarische natuurvereniging geeft aan hoe dit concreet kan worden:

“...en leg die verantwoordelijkheid die nu nog de gemeente meent te moeten hebben, leg die bij de boeren neer. Leg die bij de verenigingen neer, want wij hebben een hele grote ingang bij die boeren. Wij kunnen veel meer bereiken dan dat een gemeente bereikt. Een gemeente zegt: ‘En zo willen we het’ en wij zeggen: ‘Wat zijn de mogelijkheden, wat zijn de kansen?’ ”

“Die jongens (boeren van een agrarische vereniging WT) wonen in dat gebied, die weten hoe dat is. De voorzitter van die club die kent die dingetjes, die kent die dingetjes van het Programma Beheer zowat uit zijn hoofd onderhand hoor. Die heeft ook met LASER al veel contacten gehad over het afsluiten, persoonlijk voor zijn bedrijf, van allerlei vormen van singel-, van randenbeheer en al dat soort dingen. Dus die weet hoe het in elkaar zit, en die praat dan als boer makkelijker met zijn collega’s natuurlijk dan een ambtenaar doet.”

Bovendien wordt er op deze manier een proces op gang gezet die betrokkenheid tot gevolg heeft. Onder de leden van de vereniging gaat een soort zelfcontrole ontstaan: ‘ik hou me aan de eisen en jij buurman hebt je daar ook aan te houden’. Men is er bewust mee bezig en dit heeft een grotere betrokkenheid tot gevolg.

Als die intermediaire functie anders wordt ingevuld door bijvoorbeeld een overheidsinstantie wordt er opgemerkt dat dan mensen uit de praktijk ‘een stap naar boven moeten doen’ de ambtelijke ladder op. En niet dat iemand van het LNV gaat praten met de mensen in de praktijk. Want dat werkt niet.

“...En ik denk dat je iemand van onder af een trap omhoog moet zetten i.p.v. iemand van LNV een trap naar beneden. Want dan krijg je een betere communicatie naar boven toe. Want dan hou je contact met de basis en anders niet.”

Er zijn al organisaties die zo'n intermediaire functie eventueel zouden kunnen gaan vervullen. Te denken valt dan aan de overkoepelende organisatie van natuur- en milieucoöperaties In Natura. Echter deze organisatie is niet lang geleden opgericht en heeft voor dit soort zaken (nog) geen tijd en kennis. Het is nog niet hun directe doel.

“Nee, In Natura Noord is pas opgericht. De oprichtingsvergadering is denk ik in april of iets dergelijks geweest. En toen is het officieel opgericht. Dat duurt nog eventjes voordat zij de ingangen hebben ook bij verschillende personen en verschillende verenigingen. Daar gaat mij nog wat te weinig van uit. Ze kunnen veel bereiken, laten we dat voorop stellen, maar ze zijn niet voor één vereniging bezig, ze zijn voor allemaal bezig.”

### **3.2.3 Kennis**

In de gesprekken is 'kennis' ook een belangrijk onderwerp geweest. Ten aanzien van interactieve beleidsvorming is er opgemerkt dat er in die processen allerlei zaken naar voren kunnen komen waar men in eerste instantie niet aan dacht.

“...het werkt weer met het beeld van de panoptische overheid. De overheid die alles weet en alles overziet en ook weet wat goed voor ons is. En die dus kennis moet genereren en die kennis ook moet verspreiden. Wat heel erg verrassend is voor mensen die echt met hart en ziel die interactieve processen ingaan, is hoeveel kennis er binnen komt. Ja..., en niet hoeveel kennis d'r uit moet.”

Boeren hebben vaak nog veel kennis over oude manieren van landgebruik die nog steeds goed kunnen werken in een wat andere vorm van landbouw. En niet noodzakelijk een (veel) extensievere vorm van landbouw. Dit laatste is een oud ingebakken idee: 'Als de natuur moet worden verbreid dan moet de landbouw inleveren.' Maar er zijn genoeg manieren om natuur en landbouw samen te laten gaan. Alleen gaat het misschien dan om een ander natuurbeeld dan de verwachting die men ervan had.

“Ik denk dat als je dat 'here and now' afspreekt van nou dit is wat leverbaar is, met die en die inspanning, daar betalen we zus en zoveel voor, dan is er geen enkel probleem met agrarisch natuurbeheer. Maar dan moet je dus ook heel duidelijk je verwachtingsbeeld vastleggen op basis van wat er a-biotisch mogelijk is én wat er in de sociaal-economische context mogelijk is. En daar dan tevreden mee zijn.”

Als de interactieve processen goed worden begeleid met een wetenschappelijk onderzoeksteam als ondersteuning kunnen goede resultaten worden geboekt. Een respondent merkt op:

“Bovendien, als je daar, laten we zeggen, in de begeleiding, de wetenschappelijke begeleiding, dus echt als wetenschappelijk instrumentarium daar wetenschappelijke instituten in zou zetten, of een Alterra in zou zetten, dan stuiten die vanuit de praktijk meteen ook op allerlei kennislacunes die interessant zouden kunnen zijn voor onderzoek. Dus op die manier kan dat ook als een vliegwiel gaan werken. Ik bedoel hoeveel beleid wordt er überhaupt niet genomen op gebrek aan kennis en op plausibele ideeën, zeg maar. En als je met zo'n proces maar bezig blijft, dan kan je die plausibele ideeën voortdurend toetsen en via een soort trial-and-error proberen..., of via gericht onderzoek.... Maar dat zijn dan tenminste vragen die uit de praktijk voortkomen en niet uit een soort van mentale constructies...”

De kennis die voor een beleidsprobleem nodig is, komt zo in het proces zelf naar voren en er hoeft niet eerst met behulp van 'mentale constructies' allerlei beleid uitgedacht te worden om eventuele problemen op te lossen of te voorkomen. Deze voorbedachte beleidsplannen gaan misschien toch niet werken. In die zin zijn

interactieve processen wellicht minder tijdrovend als wordt gedacht, omdat zij de problemen tegenkomen in het beleidsvormingsproces en daarop direct moeten inspringen.

Een ander genoemd kennisprobleem is dat van de vragen over de wetten en regels rond gesubsidieerd natuur- en landschapsbeheer. Betrokkenen in het gebied hebben vaak vragen over het hoe en wat van zo'n regeling. Hoe kunnen we die subsidie krijgen? Is er überhaupt een subsidieregeling en zo ja voor welke kom ik in aanmerking? En hoe regel ik dat eigenlijk? Deze kennis is vaak afwezig bij velen in het veld. Kennis die de overheid beter zou moeten ontsluiten, want veel initiatieven die leven bij de actoren in een gebied stranden nu op ondoorzichtige en moeilijke regelgeving. Het wordt als te tijdrovend en moeilijk ervaren om in de jungle van (subsidie)regels de juiste regel te vinden die van toepassing is op de eigen specifieke situatie.

#### **3.2.4 Samenvattend**

In de gesprekken zijn ideeën en problemen naar voren gekomen die eigenlijk allen terug te leiden zijn tot één kernprobleem: de afstand tussen de overheid en de praktijk. Er zijn mogelijke oplossingen genoemd en mogelijke oorzaken die liggen in oude beelden en opvattingen. De oplossing wordt gezocht in interactie. Interactief beleid voeren betekent gebiedsgericht (in de ware betekenis van het woord) oplossingen zoeken in interactie met de betrokken actoren. Hiervoor moet men een beleidskader worden opgesteld dat flexibel en ruim genoeg is. Een open instelling is hiervoor nodig en er moet bovendien nog veel over worden geleerd. De overheid dient ook veel te leren over hun rol bij:

- het opstellen van organisatorische structuren voor de realisatie van vruchtbare interactieve processen,
- interacties met intermediaire partijen,
- het verlenen van eigen verantwoordelijkheid voor verenigingen of initiatiefgroepen in het landelijk gebied.





## 4 Terugkoppeling naar de theorie

Het kernprobleem van de gevoelde afstand en de daarbij horende problemen als communicatie, (gebrek aan) 'draagvlak', starre regelgeving et cetera zijn in de deskstudy ook duidelijk terug te vinden als zijnde de problemen waar het om gaat binnen het beleid voor natuur, bos en landschap. Er zijn een duidelijke parallellen tussen de genoemde problemen in de interviews en dat wat er al over is geschreven. Dat is ook logisch, want het zijn immers problemen die al jaren spelen en tijd nodig hebben om opgelost te worden. Een respondent haalde het al aan dat het in 'zijn' gebied al minstens tien jaar kostte voordat er bewustzijn was over het feit dat men zonder elkaar niet een goed afgestemd beleid kan maken. Dat bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid moet doorbreken in andere lagen van de bevolking. Het moet ook in het bestuurlijke apparaat de normale praktijk worden, wil men op een goede manier aan interactieve beleidsvorming doen. Hieronder zal ik kort de parallellen en eventuele verschillen met dat wat al is aangegeven in de deskstudy behandelen.

De gevoelde afstand tussen overheidsbeleid en praktijk komt deels nog voort uit het OVO-drieluik. Met het verdwijnen van het OVO-model zijn netwerken ontstaan. Maar het werken in netwerken en de daarbijbehorende vaardigheid en attitude is nog erg nieuw voor de overheid. De overheid is een instantie die sowieso als star te boek staat en zo ook reageert op nieuwe verschijnselen. Het OVO-denken is daarom nog terug te vinden in de manier van beleid voeren en dat heeft de afstand tot gevolg. Het beleid sluit niet meer aan in de praktijk. Dit beleid is gebaseerd op kennis die is geproduceerd in lineaire systemen als het OVO-drieluik. Dit soort beleid sluit daarom dus vaak niet goed aan op de praktijk. De interactieve kennisproductie zal hier een eind aan kunnen maken. Immers vraaggestuurde kennisproductie gebaseerd op 'flow-knowledge' levert direct bruikbare kennis op.

Om vaardig en efficiënt te kunnen werken in netwerken moet nog veel geleerd worden. Het leren omvat dan een samenspel van sociaal, substantieel en meta-leren (zie p.20). Om de afstand te verkleinen moet er een omslag gemaakt worden van een instrumentele, statische manier van beleidsvorming en kennisproductie naar een dynamische, situationele en interactieve manier van beleidsvorming en kennisproductie. De nieuwe manier van kennis produceren en de nieuwe manier van beleid vormen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beiden interactief. Een voorwaarde die Van Woerkum eerder noemde wordt door verschillende respondenten genoemd: het beleid moet gebiedsgericht zijn. Vandaar de omslag naar een *dynamische, situationele* en *interactieve* manier van beleidsvorming. De overheid moet veel hierover leren, maar er zijn behalve de overheid uiteraard ook andere partijen betrokken bij *interactieve* beleidsvorming. Zoals de 'burgers', de betrokkenen in de praktijk van het beleid. De burger moet zich meer als 'staatsburger' gaan gedragen en daarvoor is meer betrokkenheid nodig. Een aanname hierbij is dat het afdwingen van bepaald gedrag door regelgeving een zekere mate van betrokkenheid kan kweken. Deze plausibele aanname vormt de basis van de pendelstrategie van Van Woerkum. Hierop kom ik later terug.

De problemen die zich voordoen bij interactieve beleidsvorming zoals genoemd door de respondenten gaan over het tijdsaspect, de wil om deel te nemen aan zo'n proces en om goede communicatie. Betrokkenheid is hierbij een belangrijk sleutelbegrip. Als men meer betrokken is bij een bepaalde zaak is, toont men meer bereidheid om hier ook wat mee te doen. Dan is iemand ook eerder bereid mee te doen aan een interactief proces. Alleen betrokkenheid is echter te weinig om een goed interactief proces te doorlopen. Goede communicatie is een must. Hoe dit zal moeten worden

ingevuld door de overheid is in de gesprekken niet direct genoemd. Wel wordt er gesproken over 'intermediaren' als verbetering voor de communicatie tussen de overheid en de 'actoren in het veld'. Zij zouden beter kunnen aansluiten bij de mensen in het veld omdat ze dezelfde 'taal' spreken, een goede kennis van de praktijk hebben en weten wat er in het gebied speelt op het sociaal-cultureel en sociaal-economisch vlak. De theorie ondersteunt dit ook: er is door sociaal leren een betere communicatie mogelijk. De invulling van een intermediaire functie is in de gesprekken wel aan de orde geweest maar kwam slechts in een enkel geval tot een concreet voorstel. Dat was in de vorm van natuur- en milieucoöperaties die zich bezig houden met agrarisch natuurbeheer, landschapsonderhoud, bermbeheer et cetera. Die coöperaties hebben goede toegang tot hun leden en zij hebben de lokale kennis die nodig is om tot een toegespitst beleid te kunnen komen. De intermediaire functie zou ook vervuld kunnen worden door een groter ambtenarenapparaat die eens niet bezig is met 'het bewaken van regeltjes' maar zich bezig houdt met een betere communicatie tussen actoren en de overheid. Zij moeten er weer voor zorgen dat lokale belangen ook weer in 'Den Haag' komen (p.45).

Het beeld dat interactieve processen tijdrovend zijn staat nog steeds overeind. Daar is op het eerste gezicht ook weinig tegen in te brengen want het kost inderdaad tijd. Maar dat beeld wordt ook gevormd doordat er tot nu toe nog weinig serieuze aandacht aan geschonken is. Door een respondent is er gewezen op het feit dat goed opgezet interactief gevormd beleid minder tijd in beslag neemt dan beleid dat op de 'oude' manier wordt gemaakt. 'Goed opgezet' interactief beleid houdt in dat er een goede en intensieve wetenschappelijke begeleiding is geweest op onderzoeksgebied. Als de onderzoeksvragen voortkomen uit de praktijk van het interactieve beleidsproces heeft het onderzoek een betere aansluiting met die praktijk. De kennisproductie is dan namelijk vraaggestuurd en direct toepasbaar. Terwijl de feitelijke toepassing in de oude beleidsvorming nog maar de vraag is. In het oude beleid volgt na de beleidsuitvoering (soms) een lange periode van allerlei aanpassingen en nader onderzoek. De ontevredenheid over zulk beleid is groot. In het ontbreken van die nasleep zit de (tijd)winst van interactieve beleidsvorming. Als je een van te voren bedacht beleidsplan uitvoert kom je ongetwijfeld problemen tegen op regionaal en lokaal niveau. Maar een efficiënte en werkende oplossing voor die problemen is vaak moeilijk te realiseren. Eigenlijk moet eerst onderzoek gedaan worden naar de sociaal-culturele en sociaal-economische achtergronden van de specifieke gebieden. Iets dat in een interactief proces reeds is opgenomen. Welk proces kost dan meer tijd? Bovendien loopt het 'interactieve beleid' niet achter de feiten aan omdat het een doorgaand dynamisch veranderend proces is. Een ander voordeel van interactieve beleidsvorming is dat er in die processen allerlei oplossingen en (vernieuwende) ideeën naar voren kunnen komen waar men in eerste instantie niet aan dacht. Zo kunnen er oplossingen gevonden worden die men eerst helemaal niet zag. Zo weten bijvoorbeeld (oude) boeren nog heel veel goede (biologische) methoden om onkruid en ongedierte te bestrijden van vroeger. Ze zijn misschien wat extensiever in gebruik maar soms net zo doeltreffend. Vaak worden andere, soms betere oplossingen door omstandigheden naar de achtergrond gedrukt ten faveure van andere, vaak goedkopere oplossingen. Om hier nog even wat meer over door te spitten wil ik Van Woerkums uitleg van expliciete en impliciete kennis nog een keer aanhalen (p.20). Het is juist deze moeilijk naar boven te halen impliciete kennis die van invloed is op het denken over kennis en ook de bron is van creatief denken. Omdat deze kennis vaak opgesloten zit in iemands hoofd, -het is immers een vanzelfsprekendheid en daardoor een niet makkelijk te omschrijven kennis-, is het moeilijk om deze kennis te benutten (Van Woerkum *e.a.*, 1999). Maar juist deze niet makkelijk te grijpen kennis is een goede basis voor vernieuwende ideeën. Men moet met nieuwe kennis uit de voeten kunnen en die nieuwe kennis wordt gerefereerd aan de impliciete kennis in het hoofd. Sluiten de nieuwe kennis en de al aanwezige impliciete kennis bij elkaar aan dan kan er wat worden gedaan met die nieuwe kennis. Is die aansluiting er niet dan komt er waarschijnlijk een heel ander beeld in die persoon naar boven. Diegene heeft er dan hele andere associaties bij als degene die hem informeerde over de nieuwe kennis. De associaties rond deze kennis zijn even belangrijk als dat wat het letterlijk betekent. Om de impliciete kennis wat

duidelijker te maken voor anderen is het denken en spreken in metaforen een goede manier. Deze metaforen zijn wel deelbaar en kunnen leiden tot nieuwe concepten. Deze metaforen kunnen ondersteunend werken bij de vorming van een gezamenlijk sturend en energiegevend idee als startpunt voor interactieve kennisontwikkeling. Andere interpretaties van kennis kunnen namelijk heel goede ideeën vormen. In andere beleidsvormingsprocessen is geen ruimte voor dit soort kennisuitwisseling maar in interactieve processen is het een niet weg te denken onderdeel. En dat is naar mijn mening een hele goede ontwikkeling. Het vinden en ontwikkelen van nieuwe ideeën is motiverend voor de rest van het proces. Het is namelijk leuk om te doen en als men iets leuk vindt om te doen, wordt het beter en sneller uitgevoerd dan wanneer dat niet het geval is. Zo blijkt in de praktijk dat door te interacteren bepaalde zaken ook sneller kunnen verlopen.

Een ander gepercipieerd probleem is dat interactieve processen, als ze niet goed worden uitgevoerd, nauw grenzen aan 'de straat regeert'. De overheid wordt hierbij speciaal genoemd als een belangrijke partner in deze interactieve processen. Er moet bij de start van het proces duidelijk worden afgesproken wat de beleidskaders zijn waarin gewerkt gaat worden. Wat is mogelijk en wat niet? Er is gewezen op een duidelijke behoefte aan zo'n beleidskader. Dat beleidskader moet duidelijke doelen hebben en het moet voor iedereen duidelijk zijn waarom het zo in elkaar zit. In vergelijking met het STOAS onderzoek: het 'grote verhaal' en het 'kleine verhaal' moeten in het kader weer terug te zien zijn. Het beleidskader is zo opgesteld dat er ook lokaal genoeg ruimte overblijft voor afstemming en interactie. Hiervoor moet de huidige regelgeving versoepeld worden. Dat is een voorwaarde die Van Woerkum noemt voor interactieve processen (p.26).

STOAS Onderzoek stelde dat een lerende beleidsontwerpstrategie voor de hand ligt bij een beleidsprobleem waar er geen overeenstemming is over waarden en ook niet over feiten (schema 2.2, p.36). Dit komt ook terug in mijn gesprekken. Het gaat dan om een interactieve beleidsvorming waarbij constant wordt geleerd (substantieel, sociaal en meta-leren). Er wordt hierbij uiteraard geen onderscheid gemaakt tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. (Het ministerie van LNV wil dat wèl als organisatieprincipe handhaven!) Er wordt een proces gestart waarbij het zoeken naar een oplossing en het verkrijgen van kennis hand in hand gaat. Onderzoek is zo vraaggestuurd en de onderzoeksresultaten zijn makkelijker te gebruiken voor verdere aanpassing van het beleid. Zo komt het 'grote verhaal' tot stand samen met een beter toegespitst beleid waarin de 'kleine verhalen' passen.

Wat overeenkomt in de theorie, in het onderzoek van STOAS en in dit onderzoek is dat er gepleit wordt voor een beleidskader waarin interactief beleid wordt gevormd. Van Woerkums pendelstrategie past hier goed in. De rol van de overheid is zeker geen onbelangrijke in de interactieve processen. Zij moeten de algemene, (inter)nationale belangen in de gaten houden en tegelijkertijd interactief een flexibel beleidskader kunnen opstellen waarin de doelen en ambities in ieder geval goed worden aangegeven (een duidelijk 'groot verhaal'). In de praktijk komt dit neer op het interactief opstellen van het beleidskader met de dwingende geldende wetten die het algemene belang waarborgen met in dat kader de juiste hoeveelheid ruimte voor interactieve lokale afstemming. Dus de overheid moet in het gehele beleidsvormingsproces voortdurend heen en weer gaan tussen dwingende regels die het algemeen belang waarborgen en de interactie met de lokaal betrokken actoren. Als er op een bepaald moment met praten datgene is bereikt wat er bereikt kan worden, kunnen er regels voor worden opgesteld. Het blijft altijd een proces dat dynamisch van karakter verandert. Het beleidsvormingsproces stopt niet en vereist constante aandacht en afstemming. Wat als zeer belangrijk wordt bestempeld is de afstemming van beleidskaders op de lokale situatie. Lokale belangen en wensen zijn veelal zeer verschillend van aard. Daarom is het van belang dat het eerder genoemde 'algemeen belang' in het begin van het beleidsproces ook duidelijk is en dezelfde woordbetekenis heeft voor alle betrokkenen. Bovendien moeten de verantwoordelijkheden voor het beleid in het beleidskader ook goed worden vastgelegd. De overheid is op internationaal niveau verantwoordelijk

voor het europees beleid uit Brussel en op nationaal niveau voor de nationale belangen. De provinciale en gemeentelijke overheden zijn verantwoordelijk voor de regionale doelen. Maar op lokaal niveau moeten organisaties of individuen (deels) verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het (interactief gevormde) beleid.

Andere zaken die naar voren kwamen in dit onderzoek en die ook in de theorie omschreven zijn, zijn de machtspositie en het imago van de overheid, de wirwar van (subsidie)-regelgeving in het natuurbeleid en de starheid van de overheid. Deze zaken hangen met elkaar samen. De overheid wil gegrond in oude (OVO-)motieven graag haar machtspositie behouden. Dat uit zich in de jungle van (subsidie)regels en de starheid waarmee die regels worden toegepast. Het imago van het LNV heeft hier zwaar onder te leiden. Dat imago wordt nog eens slechter als blijkt dat de overheid door de angst voor machtsverlies doet aan schijnbeleid. Dat is beleid dat een interactief karakter lijkt te hebben maar waar in praktijk alles al vooraf onwrikbaar is vastgelegd in plannen en nota's.

Over de subsidieregels wordt opgemerkt dat die beter toegankelijk moeten worden voor potentiële aanvragers. Men weet niet voor welke subsidieregeling men zich moet en kan inschrijven. Die kennis moet beter worden ontsloten. Een betere oplossing dan deze kennisontsluiting is echter dat de regels overzichtelijker worden en geringer in getal.

## 5 Conclusies

De directie Natuurbeheer heeft vragen over de betekenis en invulling van rollen voor het sociaal instrumentarium (p.9). De behoefte aan een nieuwe rol voor de instrumenten en een nieuwe inrichting van het natuurbeleid is door LNV al in (interne) stukken en de nieuwe nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur beschreven (LNV, 2002, 2002a en 2002b).

De kernproblemen zoals door het LNV zijn opgesteld voor dit onderzoek (p.8) zijn juist door de probleemdefiniëring in deze stukken en de nota al deels opgelost. De oplossingen zijn immers al bekend: die liggen in meer interactie. Want meer interactie geeft meer draagvlak, betrokkenheid en een betere aansluiting van beleid in de praktijk. Maar het blijkt dat besef niet leidt tot invulling van oplossingen. De invulling van de oplossingen blijkt erg moeilijk voor de overheid. Om een goede invulling te geven is een verschuiving in (grond)houding en denken vereist. De spanningsbogen zoals in paragraaf 1.1 zijn beschreven zijn spanningen die onderkend worden bij de invulling van interactie. De spanningsboog tussen instrumentele en emancipatoire beleidsinitiatieven is een erg belangrijke. Wat namelijk hier tegenstrijdig is en het ministerie typeert is dat het besef dat de overheid teveel afstand heeft met de 'omgeving' (zie vernieuwend werken, LNV, 2002) wordt gecombineerd met een vasthouden aan oude machtsposities. Dat vasthouden aan die macht staat juist recht tegenover dat wat ze ambiëren, namelijk meer interactie, 'meer strategische beleidsimpulsen in plaats van instrumentele beleidslijnen' (LNV, 2002a). Dit vasthouden aan macht uit zich onder meer in het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering als organisatieprincipe. (En het uit zich in de enorme beleidsdichtheid). Pas als het oude denken wordt afgeschud en daadwerkelijk de bereidheid er is om te veranderen kan een praktische invulling worden gegeven aan ambities die nu alleen nog maar op papier bestaan. Met dit in het achterhoofd moet het hier onderstaande verhaal worden gelezen. Aan het eind van onderstaande tekst worden de hoofdpunten puntsgewijs teruggehaald en toegewezen aan een van de deelvragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.3 (p.9). Zoals al eerder vermeld is het in dit onderzoek niet de bedoeling geweest om compleet te willen zijn. Dit komt omdat de problematiek rond natuurbeleid, wat eigenlijk neer komt op de beleidsproblematiek in het landelijk gebied, erg omvangrijk is en niet geheel is te vatten in een klein onderzoek als deze.

Er zijn een duidelijk aantal knelpunten naar voren gekomen in deze studie. Kort door de bocht: ze vallen allen terug te leiden op de gevoelde afstand tussen beleid en praktijk. Die afstand is een gevolg van de 'oude' manier van denken over beleid en maatschappij en het vasthouden aan oude machtsposities bij de overheid. Dit uit zich in een toename van starre regelgeving die autoritair en bureaucratisch van aard is. Bovendien uit het zich in de angstige houding van de overheid ten opzichte van innovatieve ideeën. Dit is een niet effectieve inzet van beleidsinstrumenten en wordt door de respondenten ook als slecht beleid ervaren.

In plaats van beheersen en regelen moet de overheid meer energie steken in het bevorderen van interactie en daar over leren. Interactie bevordert namelijk de betrokkenheid. En die betrokkenheid biedt kansen voor nieuwe creatieve en innovatieve ideeën. De respondenten geven aan dat de overheid innovaties juist moet gaan faciliteren en daarmee ook moet gaan experimenteren. De overheid dient dus de betrokkenheid optimaal te benutten. Zoals eerder gesteld, is het besef hierover wel aanwezig maar mist een effectieve invulling hiervan.

Dit dient de inzet van het sociaal instrumentarium te zijn. Hierbij moeten alle partijen wel in de gaten houden dat het hier altijd gaat om een lerende beleidsstrategie omdat

de rollen van de partijen in het multi-actornetwerk nog niet vast staan. En waarschijnlijk ook nooit echt zullen vaststaan omdat oude partijen wegvallen en nieuwe partijen aanschuiven.

De afstand tussen overheid en de praktijk kan alleen dan worden verkleind als de partijen ook de wil vertonen om interactie aan te gaan. En juist interactie kan daarbij ook helpen: interactief bezig zijn kan namelijk ook stimulerend zijn. Maar de wil om dit soort processen aan te gaan is misschien niet erg groot. Die bijna paradoxale twijfel moet er eerst uit voor er resultaten kunnen worden behaald (p.48).

Het is echter niet zo dat het huidige natuurbeleid op alle fronten volledig mislukt. In de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (LNV, 2000b) wordt geconstateerd dat het natuurbeleid, zeker in het verleden, in hoge mate gericht is geweest op aankopen, inrichten en beheren. LNV onderkent dat deze (instrumentele!) manier slechts deels effectief is. Om die reden zal het worden gecontinueerd, maar er wordt ook gesteld dat dit niet voldoende is in een dynamisch en dichtbevolkt land waar veel beslissingen direct of indirect van invloed zijn op de kwaliteit van natuur en landschap (p.6). -Merk op dat dit vasthouden aan een deels instrumentele benadering al een basis kan zijn voor een pendelstrategie-. Als oplossing wordt meer interactie genoemd met parallel daaraan een vergroting van het 'natuurbewustzijn' in de samenleving en het aanspreken van de samenleving op haar eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap (LNV, 2000b, p.13). Dat betekent dus dat er wordt gekozen voor een instrumentele manier van beleidsvoering gecombineerd met een meer interactieve vorm. Dit is deels weer een uiting van het oude denken, maar deels ook realistische manier om invulling te geven aan de rol van de overheid. Want van het ministerie wordt wel verwacht dat zij de verantwoordelijkheid voor het nationale beleid op zich nemen. En dan gaat het ook over de relatie met andere beleidsvelden van bijvoorbeeld de ministeries Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat. Dat maakt de invulling dan ook complex. Het ministerie geeft ook aan dat ze het 'natuurbewustzijn' van de samenleving willen vergroten. Dat blijkt ook nodig te zijn, zoals door STOAS onderzoek is gesteld, eea mist het 'grote verhaal'.

Om antwoorden te geven op de eerste twee deelvragen is de definitie van het sociaal instrumentarium een eerste punt van beschouwing. DN beschouwt het OVO-systeem als het sociaal instrumentarium. Daarbij onderscheiden zij afzonderlijke, sociale instrumenten als NME, voorlichting, onderzoeks-aansturing et cetera. Dit duidt weer op instrumenteel denken en geeft aan dat het oude 'OVO-denken' nog niet (geheel) losgelaten is. De rol van het sociaal instrumentarium zoals het nu wordt voorgestaan door DN wordt door dit onderzoek dan ook als achterhaald beschouwd. De sociale instrumenten moeten elkaar juist ondersteunen en samen één dynamisch geheel vormen binnen het interactieve netwerk van het natuurbeleid. De invulling die DN geeft is juist het tegenovergestelde hiervan.

Hoe moeten de nieuwe rol en de betekenis van het sociaal instrumentarium dan ingevuld worden? (deelvraag 3, p.9). STOAS merkt op dat het sociaal instrumentarium eigenlijk neerkomt op kennisbeleid. Zij verstaan onder het sociaal instrumentarium het geheel van participatief onderzoek, experimenten, educatie/onderwijs, participatie, communicatie, voorlichting en marketing van beleid. "Sociale instrumenten zijn gericht op gedragsverandering op basis van leerprocessen door stimulans en vrijwilligheid" (Le Rütte *e.a.*, 2002). (Vergelijk communicatie als instrument in schema 2.1, p.13). Het leren over manieren van omgaan met verschillende partijen en leren over de eigen rol in de interactie staat centraal. Deze invulling van het sociaal instrumentarium is wat de respondenten in dit onderzoek impliceren. Hierbij moet de overheid afzien van zijn oude machtspositie en de interactie aangaan. Dit is de nieuwe betekenis van het instrumentarium. De nieuwe rol van het sociaal instrumentarium krijgt invulling als het, in deze betekenis, wordt ingezet in het kennisnetwerk rond het natuurbeleid. Daarbij dient de relatie met het financieel en juridisch beleid expliciet gelegd te worden. Waarbij het sociaal instrumentarium de financiële en juridische instrumenten meer beïnvloedt dan

andersom. In figuur 1.2 (p.7) zal dan de taartpunt van het sociaal instrumentarium ook groter worden dan die van de andere twee instrumentaria.

Het antwoord op de derde deelvraag van DN over mogelijke standaarden, richtlijnen en/of heuristieken voor de inzet van de beleidsinstrumenten is het ruime nationale beleidskader met de inzet van de bovengenoemde instrumentenmix. In mijn onderzoek hebben de respondenten gepleit voor dat beleidskader waarbinnen, lokaal of regionaal, genoeg ruimte is om gebiedsgericht, interactief beleid te vormen. Ook in de deskstudy komt het belang van zo'n kader duidelijk naar voren (p.26). Om zo'n beleidskader tot stand te brengen is het van belang dat de vier lagen van het kennisnetwerk rond natuurbeleid (zie p.33) interactief overeenstemming moeten krijgen. Overeenstemming over "doelen en vrijheidsgraden van: 1) het concept natuur; 2) het arrangement voor natuurbeleid en 3) de organisatie van de uitvoering en de realisatie van natuurbeleid". Het gaat hier dus om een beleidsvorm waarvan de kaders zijn gesteld door middel van participatie. Zo wordt er een 'groot, nationaal verhaal' gevormd en blijft er ruimte voor inpassing van de 'kleine, lokale verhalen'. Instrumenteel beleid verschuift hiermee naar emancipatoir beleid en de instrumenten krijgen een andere betekenis zoals eerder opgemerkt. In figuur 1.1 (p.6) zal het nieuwe beleid rechts onderin te vinden zijn. De drietak van instrumenten moet bij de afstemming tussen de vier lagen een coördinerende en richtinggevende eenheid zijn. De beleidsinstrumenten moeten weer middel worden en niet tot doel worden verheven zoals in het verleden nogal eens is gebeurd.

In andere woorden is er zo het ruime beleidskader gevormd waarbinnen interactie een centrale plaats heeft. Hier worden de 'lagen van het kennisnetwerk' uitdrukkelijk als een samenwerkende eenheid gezien. Omdat waarden en feiten elkaar beïnvloeden in het beleidsproces is voortdurend een goede afstemming vereist. In dit proces staat wederzijds leren dan ook centraal. Voor de 'nieuwe' interactieve manier van beleid maken moet men logischerwijs afzien van de scheiding tussen *beleidsvorming* en *beleidsvoering*. Door die scheiding wordt in de praktijk geen goede aansluiting gevonden met het beleid. De vorming en voering van beleid worden namelijk in een interactief proces in één slag gemaakt zodat een goede en dynamische afstemming tussen beide altijd mogelijk blijft.

Wat is nu de rol van de overheid (de eerste 'laag' van vier) in dit soort processen? De voor de hand liggende invulling van een deel van die rol ligt in de samenstelling van het financieel en juridisch instrumentarium. Zo wijst de overheid de budgetten toe voor het natuurbeleid (financieel instrumentarium). En daarnaast stelt de overheid in interactie de regels op voor een flexibel beleidskader (juridisch instrumentarium). Wat minder direct voor de hand ligt is de invulling van de andere verantwoordelijkheden van de overheid. Zo zijn door de respondenten wensen geuit voor:

- a. Flexibiliteit in toepassing van regels.
- b. Voldoende ruimte voor interactie bij beleidsvorming.
- c. Echt gebiedsgericht beleid.
- d. Voldoende eigen verantwoordelijkheid voor actoren, het gevoel serieus genomen te worden.

Waar liggen dan de verantwoordelijkheden van de overheid? De overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen als manager van beleidsvormingsprocessen waarin zij tegelijkertijd ook een participerende rol in moet spelen. Zo moet de overheid de organisatie van de participatie van partijen bij het maken van 'grote' en 'kleine' verhalen goed opzetten (of goed op laten zetten). En er moet aandacht geschonken worden aan problemen die hierbij spelen. Het leren over de ongestructureerde beleidsproblemen (zie p.36) is hier van het grootste belang. "Om de sturing van de werking van natuurbeleid te managen is het nodig om de regie over de vorming van grote en kleine verhalen, en de participatie bij beleidsvorming goed te regelen" (Le Rütte *e.a.*, 2002). STOAS noemt dit 'wellicht de belangrijkste aanbeveling om de werking van natuurbeleid te versterken'. Dat betekent dus dat er per gebied of 'probleem' een goede opzet gemaakt moet worden aan het begin van het interactieve proces. Dit wordt na of tijdens de actoren- of krachtenveldanalyse gedaan (zie verderop).

Bovendien is het voor de voortgang van het proces van belang dat hierbij de overheid de rol inneemt van de verantwoordelijke partij die knopen doorhakt of die rol volledig of deels geeft aan een andere partij. Bijvoorbeeld een agrarische natuurvereniging, een gemeente of een aangesteld team van experts en ambtenaren. De beslismomenten zullen in het beleidsvormingsproces in het begin moeten worden aangegeven. Echter ook hierbij is van belang dat het mogelijk is dat die precieze beslisdatum wel eens wat vroeger of later kan uitvallen.

Aan het begin van een gebiedsgericht beleidsvormingsproces is het van belang dat er een goede actoren- of krachtenveldanalyse plaats vindt. Want wederzijdse afhankelijkheden, (een belangrijke voorwaarde voor onderhandelingen) bestaan wel maar komen niet altijd op hetzelfde ogenblik voor. De rol van een actor verandert telkens, de ene keer is hij een vrager van 'kennis' en de andere keer juist weer een aanbieder van 'kennis'. Het geheel van actoren vormt een multi-actornetwerk waarin de verhoudingen tussen de actoren elke keer weer verschillen. De krachtenveldanalyse van het gebied is ook een probleemanalyse. Wat voor een probleem speelt hier en wat moeten dan de instrumenten zijn die we hier voor kunnen inzetten? (p.35). Het is van belang een probleem goed te typeren en daarbij de sturing aan te passen. Hieruit komt dan de beste instrumentenmix voor de beleidsimplementatie naar voren. Dit zal dus per probleem de verhouding van taartpunten in figuur 1.2 (p.7) bepalen. De regelgeving en de subsidieregelingen moeten niet te strak worden toegepast waardoor het aandeel van 'taartpunten' ook kan verschuiven. Nu is het nog vaak zo dat regelgevingen vaak niet goed worden toegepast als gevolg van het niet passen bij het type beleidsprobleem. De overheid zou in de analyse een centrale rol moeten hebben als participant maar ook als de verantwoordelijke partij voor de resultaten. Hierover leren moet niet worden geschuwd maar juist worden bevorderd, omdat het de manier is tot vooruitgang.

De interactieve vorm van beleid maken die hier wordt beschreven is afgeleid van de pendelstrategie van Van Woerkum en de 'kleine, lokale verhalen' binnen het 'grote nationale verhaal' zoals door STOAS Onderzoek is voorgestaan. De pendelstrategie behelst het pendelen tussen instrumenteel en emancipatoir beleid. Daarmee is deze spanningsboog (zie p.3) een realiteit waar op het ene moment de ene strategie en op het andere moment weer de ander wordt toegepast. In figuur 1.1 (p.6) ligt het beleidsveld dat nagestreefd wordt in deze strategie dan weer ergens in de puntenwolk linksboven, dan eens rechtsboven alsook rechtsonder. Het flexibel zijn van het kader slaat op het eenvoudiger maken van regels en het gebiedsgericht toepassen van die regels. Het moet mogelijk zijn dat bepaalde gebieden een andere invulling krijgen van dezelfde regel die elders wordt toegepast. Daarvoor moeten de regels dan ook niet te smal worden opgesteld. Anders komt de situatie straks voor dat andere gebieden gaan protesteren dat het bij hen niet mag en bij de burens wel. Om dit te voorkomen is het nodig om bij elk nieuw interactief proces van te voren aan te geven wat het kader is waarbinnen ruimte voor dialoog is. Belangrijk voor de overheid is om altijd op tijd aan te geven wanneer het tijd wordt om te pendelen. Dan is voor die tijd inspraak nog een optie. Openheid omtrent de beslissingen is een erg belangrijke voorwaarde voor een goed werkende interactie.

Tot slot is er door de respondenten gewezen op rollen voor intermediaire partijen. De verkleining van de afstand tussen ambtenaren en de praktijk kan worden bewerkstelligd door het gebruik van intermediairen. Die partijen zouden ook voor gebieden de rol van de overheid deels over kunnen nemen en zelf verantwoordelijkheid krijgen binnen het ruime nationale beleidskader. De aansluiting van deze partijen met de omgeving wordt hoger geacht dan de overheid zal kunnen bereiken. Met intermediaire partijen werden in dit onderzoek vooral agrarische natuurverenigingen en milieucoöperaties bedoeld. Te denken valt echter ook aan een (kennis)netwerk of groep waarin burgers, boeren, wetenschappers, specialisten, ambtenaren en anderen allemaal samenwerken. Zo'n netwerk moet dan wel goed zijn georganiseerd en de wegen binnen en naar zo'n netwerk moeten voor eenieder duidelijk zijn. Het is van belang en interessant om de rollen van deze intermediairen duidelijk te krijgen. Dit moet onderdeel zijn van verder onderzoek. Zo blijkt maar weer



dat de lerende strategie een niet uit te vlakken onderdeel is geworden van het 'vak' beleid maken.

### **Samenvattend**

**Deelvraag 1:** Ten aanzien van betekenissen en rollen van het huidige sociaal instrumentarium. De sociale instrumenten worden nu alle afzonderlijk ingevuld volgens verouderde OVO-normen. Deze betekenis is achterhaald. Er is geen heldere samenhang. Bovendien is de regelgeving te bureaucratisch en autoritair. Er wordt te krampachtig vastgehouden aan oude machtsposities.

**Deelvraag 2:** Ten aanzien van de gepercipieerde effectiviteit en het rendement van de inzet van het sociaal instrumentarium.

In de huidige betekenis en rol is de inzet van het sociaal instrumentarium niet effectief en stuit op weerstand. Het OVO denken moet worden verworpen. Er moet meer eenheid komen in het sociaal instrumentarium en het moet een dynamisch geheel vormen met de juridische en financiële instrumenten. Die twee laatsten zijn ondersteunend voor het sociaal instrumentarium. De inzet van het sociaal instrumentarium dient het optimaal benutten van betrokkenheid te zijn. Betrokkenheid wordt gevormd in interactie en is de drijfveer voor nieuwe en innovatieve ideeën. De bereidheid om interactie aan te gaan en hier ook over te leren kan juist door interactie ook worden bevorderd. Om die paradox te doorbreken is een andere instelling vereist. De overheid moet bereid zijn om de macht deels af te leggen en eigen verantwoordelijkheid te geven aan andere betrokken partijen.

**Deelvraag 3:** Ten aanzien van standaarden, richtlijnen en/of heuristieken om de kwaliteit van de inzet van het instrumentarium ten behoeve van natuurbeleid te verbeteren.

De standaard moet zijn, concluderend uit dit onderzoek: een nationaal beleidskader (het nationale grote verhaal) waarin in eenheid het sociaal instrumentarium in de nieuwe rol en nieuwe betekenis (hierboven beschreven) ingezet wordt. Hierbij moet er genoeg ruimte voor invulling van kleine, lokale verhalen zijn (invulling van gebiedsgericht beleid). Hierbij moet een lerende beleidsstrategie centraal staan. Wederzijds leren is van het grootste belang om vertrouwen, betrokkenheid en daarmee een goed aansluitend beleid te verkrijgen. De actoren-analyse, het open zijn over de procesgang en de beslismomenten zijn allen uiterst belangrijk.



## 6 Enkele kanttekeningen bij het onderzoek

De gebruikte methode voor dit onderzoek is een punt om even bij stil te staan. De deskstudy als theoretisch kader en de gesprekken deels als toetsing maar ook als aanvulling is een goede en vaak gebruikte methode. De interviews en de verwerking verliep volgens de methode die in Baarda *et al.* (2001) staat beschreven. Dit is een goede methode om tot kerngedachten en concretisering te komen. Echter degene die het onderzoek uitvoert heeft een grote invloed op de uitkomst en de voorkennis van de onderzoeker is mede bepalend voor de verslaglegging, de keuze voor literatuur en respondenten. In mijn geval is die voorkennis nogal beperkt geweest. Het is ook daarom dat het inlezen en het leren over de vaak abstract beschreven beleidslijnen en stukken veel tijd vergde. En dat was er nu eenmaal in geringe mate. Dat rond de vraagstelling al enige onderzoeken waren geweest maakte het niet makkelijker.

Het rapport van STOAS is breder opgezet dan de vraagstelling van dit onderzoek en behandelt de materie zeer abstract. De onderzoeksvragen van mijn onderzoek worden wel door STOAS behandeld en worden ook beantwoord. Het STOAS rapport is deels ook gebaseerd op feiten en meningen die 32 respondenten hebben aangedragen. De overlap is daarom vanzelfsprekend groot, want de problematiek in het natuurbeleid laat zich terugbrengen tot slechts enkele thema's. De uitwerking van de verschillende thema's en benaderingen voor oplossingen voor de problemen zijn echter wel voor verschillende meningen vatbaar. Verder onderzoek is hiernaar ook zeker aan te raden. Alhoewel de overheid naar mijn mening zelf sneller en doeltreffender tot resultaten kan komen als het een interactieve, lerende beleidsstrategie doorvoert.

Waarom is er gekozen voor slechts vier interviews en waarom met deze personen? De verkennende aard van het onderzoek en de korte onderzoeksperiode waren redenen om het aantal interviews laag te houden. Bovendien was het de bedoeling om nog minstens twee interviews te doen maar dat kon door omstandigheden (ziekte en afwezigheid) niet doorgaan. De personen zijn gekozen omdat hun werkgebied binnen de drietak van instrumentaria voor het natuurbeleid liggen. Het zijn personen uit verschillende belangengroepen en het zijn figuren met veel ervaring met de problematiek die speelt rond het natuurbeleid. Bovendien zijn het mensen waarvan ik vermoedde dat zij hun mening ook goed zouden kunnen formuleren in gesprekken. Dat vermoeden was gebaseerd op hun huidige betrekking/functie: voorzitter, gebiedsmakelaar, hoogleraar, hoofd sectie van een faculteit.

Loopt hiermee de representativiteit van het onderzoek gevaar? Naar mijn mening niet zozeer. De punten die in het onderzoek naar voren kwamen zijn namelijk erg sprekend en komen geregeld terug in de literatuur. Men kan voorzichtig spreken van het bereiken van een theoretisch verzadigingspunt, omdat het over een beperkt aantal kerngedachten gaat. De gesprekken kwamen telkens weer op hetzelfde probleem neer: de afstand van de overheid tot de praktijk. En de verschijnselen waarin die afstand zich uit. De oplossingen die hiervoor genoemd zijn, zijn waarschijnlijk slechts enkele van de mogelijkheden en dat verdient wel verder onderzoek. De opdracht van DN was het zoeken naar effectieve manieren om het sociaal instrumentarium in te zetten ten behoeve van een kwaliteitsverbetering van het natuurbeleid. Bovendien ging het om 'informatie waarmee men in principe in staat is bij te dragen aan een betere situatie voor de natuur en het natuurbeleid' (Sj. Croque in de opdracht). Dit onderzoek heeft naar mijn mening aan die opdracht voldaan. Het is natuurlijk wel zo dat de respondenten hoogstwaarschijnlijk ongeveer

een zelfde idee hebben over de politiek omtrent natuurbeleid. Voor een betere validering van de onderzoeksresultaten is het daarom wel aan te bevelen om meer personen te interviewen. Uit een breder veld. Dus meer verschillende functies, meer verschil in politieke voorkeur, meer verschillende belangen, ambities et cetera.

# Referentielijst

Aarts, N., 1998. Een kwestie van natuur -een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbelid- Nijmegen.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J., 2001. Basisboek Kwalitatief Onderzoek. -praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek-, Stenfert Kroese/Wolters-Noordhoff, Groningen.

Brouwers, J., 1993. Rural people's knowledge and its response to declining soil fertility; the Adja case. Wageningen Agricultural University, Wageningen Papers (dissertatie).

Geerligts, J.W.G., 2001. De kenniskubus -Een manier om 64 keer preciezer te zijn over kennisproductie, -producten en -benutting-, Working paper XQ014, STOAS Wageningen.

Kleisen, C.M., 1996. Impressies uit het veld, Interviews voor de verkenning "Landbouwwetenschappen in 2010: de positie van de LUW" NRLO rapport 96/19.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000a. Impuls voor vernieuwing - organisatie-ontwikkeling bij LNV- Interne notitie.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000b. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002. Vernieuwend Werken Interne notitie.

Ploeg, J.D. Van der, 1991. Landbouw als mensenwerk, -arbeid en technologie in de agrarische ontwikkeling, Coutinho B.V., Muiderberg.

Rütte, R.J.M. le, Derkzen, P.H. & Geerligts, J.W.G., 2002. Sociaal instrumentarium Natuurbeleid - een analyse van het gebruik van het sociaal beleidsinstrument voor natuur(beleid)- STOAS Onderzoek Wageningen.

Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Van Eeden, N. & Oosterveld, H.J.W., 1998. Draagvlak voor de natuur, -Beelden, context en instrumenten-, IBN-DLO, LEI-DLO, SC-DLO.

Wals, Arjen E.J., Bob Jickling, 2002. "Sustainability" in higher education: from doublethink and newspeak to critical thinking and meaningful learning. In: Higher Education Policy nr 15 (2002) p. 121-131.

Woerkum, C. van, Communicatie en interactieve beleidsvorming, 2000. Samson, Alphen aan den Rijn

Woerkum, C. van, Kuiper, D. & Bos, E., 1999. Communicatie en Innovatie, -een inleiding-, Samson, Alphen aan den Rijn.



## Bijlage Labels interviews

De labels worden kort toegelicht om verwarring te voorkomen. De labels zijn gebruikt als labeling voor passages in de uitgeschreven interviews.

**Acceptatie:** het bevorderen van, problemen rond etc. onderverdeeld in 'coping' en 'imago': *Coping*: het coping gedrag van mensen die het beleid niet accepteren

*Imago*: non-acceptatie dat teruggedleid wordt op het imago van LNV

**Achteraf communicatie/schijnbeleid:** beleid dat berust op eerst plannen maken en dan achteraf via communicatie het proberen te realiseren. Schijnbeleid is onder het mom van interactie toch weer beleid opleggen: vrijheid geven voor gerommel in de marge.

**Achtergrond persoon:** de achtergrond van een persoon is natuurlijk erg bepalend voor wat hij zegt.

**Afstand beleid-praktijk:** passages die dit illustreren, situaties die hiervan het gevolg zijn of op een andere manier op de afstand duiden.

**Belangen/macht:** het aspect van macht en belang is bepalend in interactieve processen en andere communicatie.

**Beleidskader:** het ruime (natuur)beleidskader van de overheid waarbinnen ruimte blijft voor eigen verantwoordelijkheid en gebiedsgerichte invulling van het natuurbeleid.

**Betrokkenheid:** de basis voor interactieve processen en probleemoplossing. Hoe en wanneer wordt het gestimuleerd, ondervonden en gevoeld?

**Conflicten:** genoemde conflicten/conflictsituaties.

**Continuïteit:** continuïteit in beleid en interactieve processen, bewustwordingsprocessen etc.

**Gebiedsgericht zijn:** een theoretisch label, waar veel onderzoekers en ondervraagden aan refereren en grote waarde aan toekennen.

**Herscholing (ambtenarij):** sociaal leren en leren over interacteren, doelen stellen en nieuwe beleidskaders opstellen, attitudeveranderingen etc.

**Idee:** het idee dat iemand uitdraagt/waar iemand voor staat.

**Initiatieven:** initiatieven die door een bewustzijn/betrokkenheid ontstaan zijn.

**Instrumentarium:** het sociaal, juridisch en financieel instrumentarium en alles wat daarmee samenhangt.

**Interactieve processen:** alles wat ermee te maken heeft: problemen, positieve en negatieve kanten, tijdsaspecten, etc.

**Intermediaire functie:** intermediair tussen de overheid en de veelvormige 'praktijk'. Agrarische natuurverenigingen bijvoorbeeld zouden de afstand tussen overheid en praktijk kunnen verkleinen.

**"Kennis":** alles over kennisprocessen, -netwerken, -productie etc. en het gebruik van kennis in het beleid.

**Natuurbeelden:** bestaande beelden van natuur, wat is natuur?

**OVO-nasleep:** alles wat in het natuurbeleid nog terug te voeren is op het oude, OVO-beleid; o.a. de starre, alwetende overheid met een klassiek instrumentarium.

**Rol overheid technocratisch <> sociocratisch:** passages waaruit iets blijkt over de te nemen rol, de positionering van de overheid als bestuurder en deels betrokkene bij beleidsvorming, deels beleidsmaker.

**Starheid overheid/vasthouden aan doelen:** oorzaken van veel problemen, vaak opgemerkt, label staat bij passages die dit duiden.

**Verschuiving in bedrijfsvoering:** Boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen moeten naast agrarische producten ook natuur produceren en zo dus een verschuiving maken in de bedrijfsvoering.