

# **Diversiteitsbeleid: (h)erkennen van meerstemmigheid**

## Een analyse van mogelijkheden van beleid met een diversiteitsfocus

Dr. M.J.W. Smits  
Ir. J. van den Berg

Projectcode 62740

Mei 2003

Rapport 7.03.09

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Diversiteitsbeleid: (h)erkennen van meerstemmigheid; Een analyse van mogelijkheden van beleid met een diversiteitsfocus  
Smits, M.J.W. en J. van den Berg  
Den Haag, LEI, 2003  
Rapport 7.03.09; ISBN 90-5242-822-0; Prijs € 12,25 (inclusief 6% BTW)  
62 p., fig., tab.

In dit onderzoek wordt aan de hand van concrete voorbeelden getoond wat de mogelijkheden zijn van diversiteitsbeleid voor LNV.

De bevolking is heterogeen en het beleid wordt daarmee geconfronteerd. Bovendien heeft men te maken gekregen met een samenleving die kritisch staat tegenover van boven af opgelegd beleid. Het voeren van diversiteitsbeleid houdt in dat men ervan uitgaat dat inspelen op de diversiteit van de bevolking de effectiviteit van de organisatie kan vergroten. Centraal staat dat niemand onbedoeld buitengesloten wordt.

Er zijn twee casestudies uitgevoerd. Het betreft ontwikkelingen rondom een Halal-keurmerk en planvorming rondom het gebied De Venen in het Groene Hart. Bij de analyse van deze casestudies staat de vraag centraal wat er zou veranderen of verbeteren of welke mogelijkheden er zouden ontstaan wanneer binnen deze dossiers beleid met een diversiteitsfocus toegepast zou worden.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting en conclusies</b>	9
<b>1. Een omschrijving van diversiteitsbeleid</b>	15
1.1 Veranderingen in de samenleving en in het beleid	15
1.2 Diversiteit als focus voor beleid	16
1.2.1 Het belang van diversiteitbeleid	18
1.3 Organiseren van meerstemmigheid is een veelomvattend proces	20
1.4 Werkwijze en instrumenten van diversiteitsbeleid	22
1.5 Opbouw van het rapport	23
<b>2. Opzet van het onderzoek</b>	24
2.1 Doelstelling van het onderzoek	24
2.2 Selectie van de case studies	24
2.3 Opbouw van de case studies	26
2.4 Focus	27
<b>3. Praktijkvoorbeeld: Een nationaal keurmerk voor Halalvoedsel</b>	28
3.1 Voedsel als cultureel product	28
3.2 Beschrijving van de halal case	29
3.3 Analyse	32
3.3.1 Meervoudige belangenafweging	32
3.3.2 Spanningen tussen private en publieke belangen	34
3.3.3 Draagvlak voor beleid	35
3.4 Lessen en aandachtspunten	36
<b>4. Praktijkvoorbeeld: Transformatie van het gebied De Venen</b>	39
4.1 Samenhang tussen gebiedsgericht beleid en diversiteitsbeleid	39
4.2 Diversiteit in De Venen	41
4.3 Analyse	43
4.3.1 Spanningen tussen private en publieke belangen	43
4.3.2 Belangenvertegenwoordiging	45
4.3.3 Draagvlak voor beleid	46
4.4 Lessen en aandachtspunten	48

	Blz.
<b>Literatuur</b>	51
<b>Bijlage 1 Een nationaal keurmerk voor Halalvoedsel</b>	55
Bijlage 1.1 Overzicht van actoren	55
Bijlage 1.2 Lijst van gesprekpartners	56
Bijlage 1.3 Tabel uit kwantitatief onderzoek Consumentenplatform	57
<b>Bijlage 2 Transformatie van het gebied De Venen</b>	58
Bijlage 2.1 Overzicht van actoren	58
Bijlage 2.2 Lijst van gesprekpartners	58
<b>Bijlage 3 Discussie binnen het Diversiteitsoverleg</b>	60

## Woord vooraf

LNV was lange tijd een ministerie gericht op land- en tuinbouw en met goede contacten met land- en tuinbouworganisaties. Nu richt men zich op 16 miljoen consumenten met een grote verscheidenheid aan wensen. Hoe moeten LNV-medewerkers omgaan met die verscheidenheid? Biedt beleid ontwikkeld met een diversiteitsfocus een mogelijkheid?

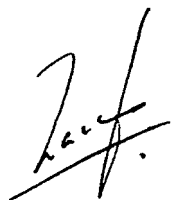
Beleid met een diversiteitsfocus of diversiteitsbeleid is voor velen een nieuw begrip. In het eerste hoofdstuk wordt uitgelegd wat met dit begrip bedoeld wordt en hoe het past binnen het werk van LNV. Vervolgens wordt aan de hand van twee casestudies getoond hoe diversiteitsbeleid er in de LNV-praktijk uit kan zien, wat de mogelijkheden zijn en waar de winstpunten zitten.

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en gefinancierd uit het DLO-programma Gamma. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Mique Huijbregts (LNV, dir. DL). Zij zat ook in de begeleidingscommissie, samen met Francien Kiewiet de Jonge (LNV, dir. VVA), Alberthe Papma (LNV, dir. GRR) en Dineke van Zwieten (LNV-EC). Het overleg met de begeleidingscommissie was prettig en inspirerend. Daarbij is veel informatie en ideeën uitgewisseld.

Voor de twee casestudies hebben we met verschillende mensen gesproken. Hun namen zijn te vinden in de Bijlage. Wij willen hen bedanken voor het vrijmaken van tijd voor ons en voor de informatie die zij ons aanleverden.

Tot slot willen we de leden van het Diversiteitsoverleg bedanken. Aanwezig waren: Mique Huijbregts (DL), Barto Piersma (DL, voorz.), Wilma Reerink (DL), Nico Bosma (GRR), Marjan Datema (N), Rick Roelofs (O), Agatha Spierings (Z), Jan Stoop (NW), Barbara Wartena (O), Karin Olsthoorn (NW). Zie bijlage 3 voor een verslag van de bijeenkomst. De reacties van hen op een presentatie van dit onderzoek waren zeer nuttig.

Ook binnen het LEI hebben wij hulp gekregen. Onze collega Greet Overbeek was betrokken bij de opzet van het onderzoek en heeft ons op weg geholpen. Zij heeft bovendien, samen met Paul Diederens, constructief meegedacht tijdens het onderzoek.



Prof. dr ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.

'Ik zocht altijd naar doelen die iedereen kon accepteren totdat ik besepte hoe eenvormig alles daarvan werd, hoe functioneel, saai en onnatuurlijk. Ik kon me ergeren aan mensen die geen doelen stelden en naar bevind van zaken handelen. Maar ik heb ervaren dat je veel negeert als je doelen stelt en hoe je intervenueert als je ze najaagt.'

*Wim van Dinten, Met gevoel voor realiteit, 2002.*



# Samenvatting en conclusies

## *Diversiteit als focus voor beleid*

Het doel van het onderzoek is om aan de hand van concrete voorbeelden te laten zien wat de mogelijkheden zijn van diversiteitsbeleid op het beleidsterrein van LNV.

Diversiteit refereert aan de pluriformiteit aan waarden en belangen en perspectieven die in de samenleving leven, bijvoorbeeld ten aanzien van voedsel en het landelijk gebied. Er is geen blauwdruk voorhanden van wat beleid met een diversiteitsfocus (of diversiteitsbeleid) is of zou kunnen zijn. De totstandkoming van LNV beleid dat in staat is om burgers in hun diversiteit aan te spreken is vooralsnog een zoektocht. Binnen LNV heeft men dit als volgt samengevat:

Diversiteitsbeleid is voor LNV een spannende zoektocht

1. *Oog voor de rijkdom van de verschillen:*  
maximale antenne voor maatschappelijke verscheidenheid, het doelgroepenstadium voorbij.
2. *Denken vanuit kansen:*  
focus op problemen bij bepaalde (achterstands)groepen werkt stigmatiserend en vergroot vaak de afhankelijkheid.
3. *Onderkennen van uitsluiting:*  
bij beleidsontwikkeling focus op uitsluitingsmechanismen. Onderkennen dat routines, patronen bijdragen aan oud gedrag en uitsluitingsprocessen.
4. *Integrale benadering:*  
vier pijlers zijn van belang
  - visie en kennis over diversiteit, andere rollen overheid, minder en grovere regelgeving
  - gereedheidskist: procedures, instrumenten, managementstijl, competenties
  - houding en gedrag van ambtenaren; vragend, luisterend, nieuwsgierig
  - burgerbenadering; op relaties gericht, op zelfsturing en in dialoog met burgers, burger centraal in benadering

Bron: Plan van Aanpak diversiteitsbeleid LNV, M. Huijbregts et al., december 2002.

## *De casestudies*

Er zijn twee casestudies uitgevoerd. Het betreft ontwikkelingen rondom een Halalkeurmerk en planvorming en planuitvoering rondom het gebied De Venen in het Groene Hart.

### Beschrijving case halalkeurmerk

Door groei van het aantal moslims in Nederland neemt de vraag naar halalvoedsel toe. Halalvoedsel is voedsel wat voldoet aan de islamitische voedselwetten. Dit vormt geen probleem, uitgezonderd halalvlees. Volgens de islamitische voedselwetten moeten de dieren ritueel geslacht worden. In de praktijk betekent dit onder meer dat de dieren voor slachting niet of slechts beperkt bedwelmd mogen worden. Religieuze waarden komen hier in conflict met normen en waarden over dierenwelzijn. Daarnaast zijn er in het verleden vragen gerezen rondom de hygiëne bij islamitische slachthuizen.

Een aantal halalconsumenten hebben de wens geuit voor een helder en algemeen keurmerk voor halalvoedsel. Een groep halalproducenten heeft het initiatief genomen om tot zo'n halalkeurmerk te komen. Onderlinge waarden- en belangentegenstellingen hebben er echter voor gezorgd dat dit keurmerk nog niet operationeel is. In de concept-richtlijnen van het keurmerk staat hygiëne centraal en ook dierenwelzijn lijkt gewaarborgd te zijn. Dit sluit aan bij politieke wensen om de voedselveiligheid te verbeteren en om het aantal onbedwelmdde slachtingen te verminderen.

In deze casestudie is nog een tweede aspect naar boven gekomen. Het betreft het Consumentenplatform van LNV. Het Consumentenplatform heeft een opzet die aansluit bij ideeën omtrent Diversiteitsbeleid. Bijvoorbeeld, de leden hebben uiteenlopende achtergronden en beroepen. Bovendien is er niet alleen gepraat met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, maar ook direct met burgers. En wel burgers met een specifieke achtergrond. In het kader van het Consumentenplatform zijn er panels georganiseerd, waarbij voor één van de panels consumenten van halal- en kosjervoedsel zijn uitgenodigd. Eén van de wensen van dat panel was een halalkeurmerk. Het eindresultaat van de eerste bijeenkomst van het Consumentenplatform was onder meer: reductie van het aantal keurmerken.

### Beschrijving case De Venen

Veenweidegebieden, zoals het gebied De Venen staan volop in de belangstelling van beleidsmakers. De publieke en maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het huidige gebiedsplan De Venen zetten in op natuurontwikkeling, duurzame (verbrede) landbouw en recreatieve voorzieningen. Wat betreft natuurontwikkeling ligt het accent op zogenoemde 'wilde natuur', namelijk moerasvorming.

Na ondertekening van het gebiedsplan is de bestuurlijke aandacht deels verschoven naar de nieuwe beleidsopgave met betrekking tot het vinden van extra capaciteit voor waterberging. Voor gebiedsbewoners staat echter de bestaanszekerheid voor de agrarische sector voorop. Zij zien de voordelen van natuurontwikkeling veelal niet, terwijl plannen voor realisatie van locaties voor waterberging met grote zorgen tegemoet worden getreden. Verder vrezen zij dat een toename van recreanten zal leiden tot aantasting van de kwaliteit van hun leefomgeving en de landschappelijke kwaliteiten van het gebied.

De wijze waarop het planvormingsproces is verlopen heeft tot veel frustratie geleid bij gebiedsbewoners. Het ondoorzichtige karakter van de besluitvorming en het grote aantal andere (sectorale) gebiedsplannen heeft de inwoners van het gebied het gevoel gegeven dat de overheid een onbetrouwbare partner is. Bovendien heeft men het gevoel dat inspraakprocedures niet werkelijk leiden tot aanpassing van plannen in het formele besluitvormingscircuit.

### *Diversiteitsfocus om beleidsruimte te vergroten*

Standpunten, belangen en waardesystemen kunnen tegenover elkaar staan. Uit de cases blijkt echter dat de werkelijkheid vaak minder zwart-wit is dan dat het op het eerste gezicht lijkt. Binnen groepen die homogeen lijken, kunnen grote onderlinge verschillen bestaan. Daarentegen waar variatie bestaat in beroep en belang, blijken overeenkomsten te kunnen ontstaan.

- 1) Mate van onverenigbaarheid van de belangen, standpunten en waarden  
Waardesystemen, standpunten en belangen kunnen zo tegenover elkaar staan dat het lijkt of er geen uitweg mogelijk is. Een win-win oplossing lijkt dan niet voorhanden te zijn.

#### Halal case

Bij het (onbedweld) ritueel slachten staan godsdienstvrijheid en dierwelzijn tegenover elkaar. Echter, het onbedweld slachten van dieren volgens de islamitische ritus is in Nederland bij wet toegestaan. Dit impliceert dat er voor de overheid weinig formele manoeuvreerruimte is. Ze kan echter wel voor een andere, faciliterende, rol kiezen wanneer er een publiek belang speelt.

#### De Venen

Natuurontwikkeling en veenbehoud door verhoging van waterpeilen is min of meer onverenigbaar met het voortbestaan van de melkveehouderij in de Venen. Tegelijkertijd spelen melkveehouders een belangrijke rol als huidige beheerders van het veenweide landschap. Verder bestaan er spanningen tussen toename van recreatie in het gebied en de kwaliteit van de leefomgeving en behoud van landschappelijke kwaliteiten. Bij functiewijziging van landbouw naar natuur zijn er voor de meeste agrariërs nauwelijks voordelen. De kans op een vrijwillige medewerking van hen is dus klein. Verder zijn er bij natuurontwikkeling weinig mogelijkheden voor win-win-situaties doordat integratie van doelstellingen nauwelijks aan de orde is.

- 2) Diversiteit binnen de groep  
Uit de casestudies blijkt dat conflicterende belangen, standpunten en waarden niet alleen bestaan tussen groepen van belanghebbenden en direct betrokkenen, maar ook binnen deze groepen zelf. Wanneer aan het begin van het beleidsproces inzicht wordt verkregen in deze diversiteit onder burgers, dan biedt dat aan beleids- en planmakers ruimte voor het ontwikkelen van werkbare alternatieven.

### Halal case

Binnen de moslimgemeenschap in Nederland bestaan verschillende interpretaties van wat Halal is. Men verschilt van mening over welke vormen van bedwelming acceptabel zijn. Er bestaan methoden, die in Australië en Nieuw-Zeeland al worden toegepast, die voor een deel van de islamitische bevolking acceptabel is en bovendien nog eens bedrijfseconomisch voordelig kan zijn voor de slachterijen. Bij gebruik van deze methoden kan het aantal onbedwelmdde slachtingen verminderd worden.

### De Venen

De Venen is geen homogeen gebied als het gaat om de standpunten van agrariërs ten aanzien van natuurontwikkeling en verbredingsactiviteiten. De boeren, maar ook burgers, van de polder Groot Mijdrecht-Noord willen bijvoorbeeld de huidige inrichting van hun polder behouden. Bovendien voelen zij weinig voor de realisatie verbrede agrarische bedrijfsvoering via agrotourisme. In andere deelgebieden staan de bewoners anders tegenover deze gebiedsdoelen. Daar zijn bijvoorbeeld boeren die hun grond verkopen ten behoeve van natuurontwikkeling. Betrokkenen bij de planuitvoering zouden meer gebruik kunnen maken van deze verschillen.

De Halalcase en case De Venen illustreren dat oog voor diversiteit het probleemoplossend vermogen van LNV vergroot.

*Diversiteit aan interpretaties over wat halal is biedt ruimte voor beleid.*

*Diversiteit aan standpunten binnen De Venen doorbreekt de blokvorming.*

### *Diversiteitsfocus om beleid te verbeteren*

Mensen en dus ook beleidsmakers, zijn geneigd om vanuit een bepaalde visie naar de werkelijkheid te kijken. Informatie wordt gefilterd zodat het past in het eigen wereldbeeld. Dit kan tot een beperkt gezichtsveld leiden. Diversiteitsbeleid staat voor een houding met open vizieren.

### Halal case

Het Consumentenplatform heeft verschillende wensen geuit, waaronder: reductie van het aantal keurmerken. LNV heeft deze wens overgenomen. De grote hoeveelheid keurmerken die momenteel in omloop zijn leidt tot onduidelijkheid voor de consument. Het is in het publieke belang dat de consument in staat wordt gesteld een juiste keuze te maken, vooral wanneer het gaat om producten die het maatschappelijk verantwoord ondernemen bevorderen. Daarom streeft de overheid duidelijkheid ten aanzien van keurmerken na.

De vraag is echter of het werkelijk moet gaan om reductie van het aantal keurmerken of dat het eigenlijk gaat om meer transparantie. Bijvoorbeeld door toegankelijke informatie over de keurmerken of normstelling en erkenning van substantiële keurmerken. Dit komt dan ook tegemoet aan de wens voor een algemeen Halalkeurmerk.

## De Venen

Het Plan van Aanpak de Venen voorziet in ruim 2500 ha nieuwe natuur. Deze nieuwe natuur zal voor een groot deel moeras worden. Dat betekent dat het waterpeil aanzienlijk verhoogd moet worden en dit gaat ten koste van de landbouw. Veel gebiedsbewoners zien de voordelen van natuurontwikkeling echter niet. Zij vinden het landschap zoals het nu is, met veel landbouw, mooi genoeg.

De vraag is waarom destijds gekozen is voor het bovenstaande type natuur. En voor wie moest die natuur en dan met name het moeras, ontwikkeld worden? Voor de stedeling? Wie is dat dan precies en wat wil die daar dan mee?

De Halalcase en de case De Venen illustreren dat oog voor diversiteit kan voorkomen dat gekozen wordt voor een te beperkte oplossing.

*Zie beperkte formulering rond keurmerken.*

*Zie eenzijdig wensbeeld ten aanzien van De Venen.*

## Leerpunten

De bovenstaande analyse leidt tot de volgende leerpunten:<sup>1</sup>

Organiseren van meerstemmigheid betekent oplossingen niet te smal definiëren. Daarmee kan onnodig buitensluiten voorkomen worden, evenals onnodige irritaties. Bovendien bepaalt LNV de kaders, maar dient de uitvoering van het beleid overgelaten te worden aan lagere overheden en burgers. LNV formuleert de doelen, maar niet de manier waarop het uitgevoerd moet worden.

- Zoek ruime oplossingen
- Formuleer doelen, maar niet de uitvoering

Oog voor diversiteit vergroot het probleemoplossend vermogen van LNV. Omgekeerd, een te eenzijdig beeld, kan leiden tot onnodige problemen. Bijvoorbeeld omdat de groep die zich kan inleven in het beleid beperkt wordt. Of omdat men zich buitengesloten of niet gehoord voelt. Belangrijk is ook om duidelijk te hebben wie gebaad is bij het beleid en waarom. De belanghebbenden van het beleid moeten een duidelijk gezicht krijgen.

- Voorkom eenzijdig wensbeeld
- Voorkom anoniem wensbeeld

Diversiteitsbeleid betekent kritisch staan tegenover je eigen houding en gedrag. Reflectie is nuttig om een eenzijdig of anoniem wensbeeld te voorkomen. Ook moet duidelijk zijn wat de rol van de overheid is en meer specifiek de rol van LNV.

- Spiegel je rol
- Verplaats je in de ander

---

<sup>1</sup> Zie Bijlage 3: Discussie binnen het Diversiteitsoverleg.

Diversiteitsbeleid betekent de luisteren naar de burger. Daarom is het van belang te communiceren met verschillende typen betrokkenen. Wanneer het beleidsonderwerp zich ertoe leent, is het wenselijk via participatieve beleidsmethoden de burger bij het beleid te betrekken.

- Betrek verschillende type betrokkenen bij het proces

Diversiteitsbeleid is voor LNV een leerproces

De leerpunten zijn:

1. Zoek ruime oplossingen
2. Formuleer doelen, maar niet de uitvoering
3. Voorkom eenzijdig wensbeeld
4. Voorkom anoniem wensbeeld
5. Spiegel je rol
6. Verplaats je in de ander
7. Betrek verschillende type betrokkenen bij het proces

# 1. Een omschrijving van diversiteitsbeleid

## 1.1 Veranderingen in de samenleving en in het beleid

De laatste decennia is er veel veranderd in de landbouwsector, op het platteland en bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). In de landbouw valt bijvoorbeeld de afname van het aantal bedrijven op, de afname van de gebondenheid aan de grond en een toename van bedrijven die niches in de markt opzoeken. Op het platteland neemt de landbouw een steeds minder belangrijke plaats in. Er wonen steeds minder producenten en steeds meer consumenten in de dorpen. Het platteland is er niet alleen voor de bewoners en er komen steeds meer recreanten vanuit de steden op bezoek. Tot slot is ook het Ministerie van LNV aan verandering onderhevig. Bij LNV is een omslag gemaakt van exclusieve belangenbehartiging van boeren naar beleid voor alle burgers. De nota *Voedsel en Groen* (LNV, 2002) kenmerkt die omslag. In de *Jaarbrief 2003* (LNV, 2002) wordt gesteld dat mensen centraal staan en niet dé boer, dé consument of dé burger. Hiermee komen 16 miljoen burgers centraal te staan met een diversiteit aan waarden en belangen en veelal met meerdere rollen.

Ook boeren vormen steeds minder een homogene categorie. Immers, het werkterrein van de boeren is steeds gevarieerder geworden. Een aantal boeren richt zich op het zo efficiënt mogelijk produceren van massaproducten. Daarnaast groeit de groep boeren die een nichemarkt probeert te ontwikkelen, te denken valt aan streekproducten, zorgboerderijen, combinatie landbouw en natuurontwikkeling, enzovoorts. Een gevolg van die gangbare, collectieve benadering was dat er aanvankelijk uniforme regelgeving werd gemaakt bedoeld voor alle boeren. Daar werden vervolgens allerlei uitzonderingen op gemaakt in het verloop van het beleidsproces of via amendementen in de Tweede Kamer - al dan niet vastgelegd in noodwetjes.

LNV wil in haar beleid ook aandacht schenken aan de bewoners en bezoekers van de groene ruimte en aan voedselconsumenten. Evenals boeren vormen ook zij heterogene categorieën. Op politiek en bestuurlijk niveau is discussie gaande over hoe men een diversiteit aan waarden in de samenleving kan laten doorklinken in aan LNV gerelateerde beleidsvormingsprocessen, zonder dat dit tot meer regels leidt. Bijvoorbeeld veranderende waarden en normen ten aanzien van voedsel (massaproductie versus ambachtelijk geproduceerd voedsel) en ten aanzien van groen (de toegankelijkheid en beleving van natuurgebieden) dienen zich aan.

Dit soort ontwikkelingen impliceren dat LNV-medewerkers geconfronteerd worden met meer onduidelijkheid over de burgers waarvoor zij werken dan in het verleden. Kort samengevat heeft dit twee oorzaken:

- Modernisering van de samenleving.  
Vroeger kenden we in Nederland zuilen die een handvat boden om mensen onder te verdelen in verschillende groepen. Het proces van individualisering heeft ertoe geleid dat mensen meer hun eigen weg kiezen en niet langer een etiket opgeplakt willen

krijgen. Mensen zijn mondiger en veeleisender geworden. De komst van allochtonen heeft ertoe geleid dat een grote groep mensen ook niet binnen de traditionele zuilen passen;

- Verandering van de missie van LNV.

LNV richt zich minder exclusief op voedselproducenten maar steeds meer op de multifunctionaliteit van het platteland en op de consument. Ten aanzien van de agrarische productie bestonden in het verleden eenvoudige doelstellingen: verhoging van de productie dan wel verlaging van de kosten. Inspelend op wat de samenleving wil, herbergen huidige LNV beleidsdoelen meer persoonlijk gekleurde en divergerende elementen in zich. Hoe ziet een mooi platteland eruit, of mooie natuur? Ons voedsel is veiliger dan ooit, maar toch wordt dat niet altijd zo ervaren door de consumenten.

Daarbij komt dat men zich steeds meer realiseert dat generiek beleid heel nuttig kan zijn, maar ook zijn grenzen heeft. Hier zijn twee aspecten te onderscheiden:

- Reactie op het idee van een maakbare samenleving.

Het geloof in een maakbare samenleving is afgebrokkeld. De overheid kan niet alles weten en niet alles regelen. Daarom moet gebruik gemaakt worden van kennis en ervaring die aanwezig is in de samenleving. De overheid moet randvoorwaarden stellen, maar kan niet het hele plaatje inkleuren;

- Erkenning van beperkte mogelijkheden van generiek beleid.

De diversiteit in voorkeuren van de burger vraagt om een diversiteit aan antwoorden. Niet voor ieder probleem kan één antwoord geformuleerd worden waarmee voor iedereen een oplossing van het probleem gevonden wordt. Een diversiteit aan behoeften, wensen en mogelijkheden vraagt om een diversiteit aan aanbod.

Het resultaat is dat LNV-medewerkers te maken hebben met burgers die niet langer in eenduidige categorieën onder te verdelen zijn. Bovendien heeft men te maken gekregen met een samenleving die kritisch staat tegenover van boven af opgelegd beleid. Hoe moeten ambtenaren omgaan met die verandering? Biedt diversiteitsbeleid, of beleid ontwikkeld met een diversiteitsfocus, een mogelijkheid?

In dit hoofdstuk zullen we verder ingaan op het begrip diversiteitsbeleid. In de volgende hoofdstukken wordt aan de hand van casestudies gekeken naar de mogelijkheden van diversiteitsbeleid voor LNV.

## 1.2 Diversiteit als focus voor beleid

De heterogeniteit in de samenleving groeit. De bewoners van Amsterdam zijn bijvoorbeeld mensen uit 150 verschillende landen; de inwoners zijn jong, oud, homo, lesbo, gehandicapt, boeddhist of atheïst. Mensen blijken op basis van sociale, economische of culturele kenmerken steeds minder in groepen gecategoriseerd te kunnen worden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van een notitie van het Expertise Centrum van LNV. Van Zwieten (2002).



'Diversiteit gaat over mensen, over de leefwerelden van mannen en vrouwen, oude en jonge burgers. Diversiteit gaat over de invloed van etnische verschillen, leeftijd, seksuele oriëntatie, religieuze overtuiging, sociaal-economische achtergrond of lichamelijk gesteldheid op de mogelijkheden en behoeften van burgers. Deze factoren op zichzelf en in combinatie met elkaar dragen ertoe bij dat er overeenkomsten en verschillen zijn in de manier waarop er naar vraagstukken wordt gekeken. Beleid ten aanzien van deze diversiteit gaat over de vraag wat als een relevant beleidsvraagstuk wordt gezien, wie dat bepaalt, welk gebied daarbij past en hoe de diverse stemmen van de bevolking daarin doorklinken.' (Essed en de Graaf, 2002, blz. 8 en 9).

Diversiteitsbeleid wordt vaak opgevat als beleid gericht op gender, etniciteit en leeftijd. LNV wil het anders aanpakken. LNV wil per beleidsterrein bekijken wie uitgesloten dreigt te worden en op basis daarvan bepalen wat de relevante criteria voor diversiteit zijn.

Bij het doelgroepenbeleid werd de nadruk gelegd op achterstanden, waardoor groepen gestigmatiseerd werden. Bij diversiteitsbeleid gaat men uit van de kracht van mensen. De overheid moet gebruikmaken van ideeën en initiatieven vanuit de bevolking en tegelijkertijd mensen wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Dit is het idee van empowerment.

Het begrip diversiteit staat ook voor het feit dat mensen meerdere rollen hebben. Doelgroepen werden in het verleden bepaald aan de hand van zogenaamde 'harde' variabelen, zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en land van herkomst. Nu wordt meer gedacht in termen van leefstijlen en normen en waarden. Mensen richten hun leven in zoals zij zelf goeddunken en factoren als leeftijd en geslacht zijn daar maar deels van invloed op.

Diversiteit gaat over de verschillen en overeenkomsten tussen mensen. Het idee dat inspelen op de diversiteit van de bevolking de effectiviteit van organisaties kan vergroten, vindt steeds meer ingang, onder meer bij overheidsinstellingen. De bevolking is heterogeen en het beleid wordt daarmee geconfronteerd. Het vraagt van overheden dat zij scherp over hun rol nadenken, formuleren wat specifiek wel en wat niet tot hun verantwoordelijkheid behoort, wanneer overleg wel en wanneer niet gewenst is en hoe er gecommuniceerd moet worden. Er kan echter geen blauwdruk gegeven worden van wat diversiteitsbeleid is. Diversiteitsbeleid is vooralsnog een zoektocht.

Binnen LNV is het als volgt samengevat:

Diversiteitsbeleid is voor LNV een spannende zoektocht

1. *Oog voor de rijkdom van de verschillen*  
maximale antenne voor maatschappelijke verscheidenheid, het doelgroepenstadium voorbij.
2. *Denken vanuit kansen*  
focus op problemen bij bepaalde (achterstands)groepen werkt stigmatiserend en vergroot vaak de afhankelijkheid.
3. *Onderkennen van uitsluiting*  
bij beleidsontwikkeling focus op uitsluitingsmechanismen. Onderkennen dat routines, patronen bijdragen aan oud gedrag en uitsluitingsprocessen.
4. *Integrale benadering*  
vier pijlers zijn van belang
  - visie en kennis over diversiteit, andere rollen overheid, minder en grovere regelgeving
  - gereedschapskist: procedures, instrumenten, managementstijl, competenties
  - houding en gedrag van ambtenaren; vragend, luisterend, nieuwsgierig
  - burgerbenadering; op relaties gericht, op zelfsturing en in dialoog met burgers, burger centraal in benadering

Bron: Huijbregts, M. et al. (2002).

### 1.2.1 Het belang van diversiteitsbeleid

Diversiteitsbeleid is geen doel op zich. Het doel is het beleid te verbeteren qua kwaliteit en effectiviteit. LNV wil de belangen van burgers op het gebied van voedsel en groen mede vormgeven. Daarbij wil men steeds meer ruimte bieden voor verschillende wijzen van bedrijfsvoering, verschillende wensen van burgers en verschillen tussen gebieden, in plaats van het voeren van generiek beleid. Men wil randvoorwaarden stellen en wanneer nodig faciliterend optreden. Burgers en ondernemers moeten zelf initiatieven kunnen nemen en eigen verantwoordelijkheid dragen. Een dergelijke wijze van beleidsvoering zal leiden tot meer effectiviteit.

Beleid met een diversiteitsfocus sluit aan bij hedendaagse thema's zoals individualisering (mensen willen niets opgedrongen krijgen), kloof tussen burger en beleid verkleinen en vertrouwen herstellen (zorgen voor betere communicatie), de multiculturele samenleving is een feit en hoe gaan we daar mee om (aandacht voor de impact van een heterogene bevolking).

Diversiteitsbeleid sluit ook aan bij de huidige situatie in de landbouw. De problemen waar de landbouw momenteel mee te kampen heeft kunnen bijvoorbeeld niet opgelost worden door één type bedrijf te stimuleren. Daarentegen wordt steeds meer benadrukt dat er ruimte geboden moet worden aan ondernemers binnen heldere randvoorwaarden. Dit biedt ruimte voor een diversiteit aan ondernemers, waaronder ondernemers die werken voor een nichemarkt en ondernemers die produceren voor de massa.

### *Blinde vlekken*

Diversiteitsbeleid is ook van belang omdat beleidsmakers 'blinde vlekken' hebben. Net zoals 'gewone' mensen werken beleidsmakers vanuit een referentiekader. Met referentiekader wordt bedoeld dat mensen, maar ook organisaties, geneigd zijn hun omgeving waar te nemen vanuit een eigen beeld. Men filtert informatie en plaats dat in een context naar gelang het eigen beeld. Door deze werkwijze wordt informatie gestructureerd, maar kan ook bepaalde informatie volledig weggefilterd worden; er ontstaan zogenoemde blinde vlekken. Iemands referentiekader wordt met name bepaald door diens achtergrond, levensstijl, werkplek en -cultuur en diens normen en waarden.

Wat kunnen we doen om blinde vlekken te voorkomen? Bijvoorbeeld in een organisatie mensen met verschillende achtergronden en verschillende levensstijlen opnemen. Een aspect van diversiteitsbeleid is dan ook een personeelsbeleid gericht op diversiteit. Diversiteitsbeleid vraagt ook om een bepaalde houding: open vizieren, niet meedoen aan stereotyperingen maar open staan voor het anders zijn vanuit de positie van de ander (alertiteit), om samenwerking om een proces van meerstemmigheid op gang te brengen (dialoog en interactie) en om politieke betrokkenheid (echte democratie voorkomt buitensluiting van groepen).

### *Aansluitende initiatieven*

Het belang van diversiteitsbeleid blijkt ook uit recente publicaties die op dezelfde pijnpunten wijzen als diversiteitsbeleid. In deze publicaties komt het begrip diversiteitsbeleid of 'beleid met een diversiteitsfocus' niet voor, maar de ideeën die erin beschreven staan hebben duidelijk raakvlakken met diversiteitsbeleid. Er heerst een bepaalde onvrede in de maatschappij die op verschillende manieren verwoord wordt. Hieronder worden drie voorbeelden genoemd.

Van Dinten (2002) heeft een boek geschreven over organiseren en organisaties. Het motto voor in het rapport is uit dit boek afkomstig. Van Dinten stelt dat binnen organisaties veelal twee lagen zijn ontstaan. De ene laag is de bestuurlijke elite en deze beziet de wereld en ook de eigen organisatie als een systeem en beschrijft dit systeem als een model. De tweede laag, de voet van de organisatie, wordt met de modellen van de bestuurlijke elite geconfronteerd en ervaart die als wereldvreemd. Als antwoord op dit probleem stelt van Dinten dat het van belang is ordeningen die op natuurlijke wijze ontstaan te herkennen en te respecteren. Met interventies van bovenaf (zoals het doordrukken van modellen) kan veel kapot gemaakt worden.<sup>1</sup> Om deze natuurlijke ordeningen te herkennen en te kunnen respecteren, is het van belang dat mensen leren op welke wijze zijzelf, maar ook anderen, betekenis geven aan bepaalde gebeurtenissen. De wijze waarop mensen betekenis geven aan bepaalde gebeurtenissen, bepaalt hun handelen. Op deze wijze kunnen we elkaar begrijpen en begrijpen waarom er dingen mis of juist goed gaan in organisaties. Dit idee sluit aan bij wat hierboven 'referentiekaders' genoemd wordt.

Bij het LEI wordt gewerkt aan een rapport over de effectiviteit van het gebiedsgericht beleid van LNV (Selnes, 2003).

Het project is geboren uit het besef dat een grote hoeveelheid beleid neerslaat op gebieden die divers van karakter zijn en dat de match tussen beleid en praktijk hierdoor in de

---

<sup>1</sup> Zie ook het motto bij dit rapport.

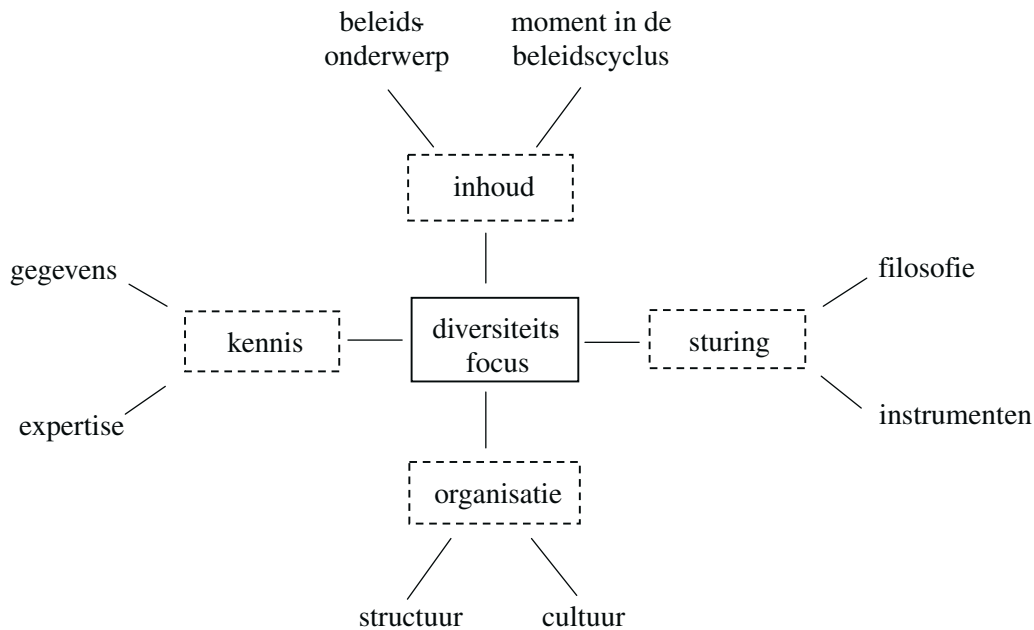
knel kan komen (Selnes 2003, blz. 6). Ten behoeve van deze studie zijn een groot aantal LNV-medewerkers geïnterviewd, zowel beleidsmakers als uitvoerenden. De spanningen tussen 'Den Haag' en de uitvoerende instanties komen duidelijk naar voren. Zo ervaren de uitvoerende instanties het beleid uit Den Haag vaak als te ambitieus en met veel regels en men ervaart een onvoldoende flexibiliteit in de wet- en regelgeving. Verder stelt men dat er onvoldoende begrip voor elkaar is, met name tussen de niveaus. Als oplossing ziet men onder meer: minder directe sturing en meer voorwaardenscheppend beleid en meer ruimte voor de gebieden zelf (Selnes 2003, blz. 18).

Haartsen (2002) heeft een proefschrift geschreven over veranderingen op het platteland en met name veranderingen in beelden of representaties van hoe het platteland eruit ziet of zou moeten zien. Gesteld wordt dat op het platteland de diversiteit aan bewoners en functies enorm is toegenomen. Vroeger was het platteland het domein van boeren en de lokale elite, maar nu zijn er veel meer mensen bij betrokken waaronder nieuwe bewoners van stedelijke oorsprong, recreanten en toeristen, natuurorganisaties en bij plattelandsbeleid betrokken overheidsinstanties. De plattelandsruimte wordt betwist door deze heterogene groep actoren en deze actoren hebben allemaal hun eigen beelden van platteland. Bijvoorbeeld, wordt bij platteland allereerst gedacht aan weiland of aan natuurgebieden? Sommige actoren zijn, door hun machtspositie, in staat om hun beeld van platteland te laten domineren. Gesteld wordt dat het maatschappelijke en academische debat gedomineerd lijkt te worden door de beelden die beleidsmakers en medewerkers van natuur- en landschapsorganisaties hebben van het platteland. De verschillen tussen beleidsmakers en natuurorganisaties aan de ene kant en boeren aan de andere kant over hoe het platteland eruit moet zien, zal naar verwachting alleen maar groter worden.

Wat bovenstaande studies gemeen hebben, is dat er sprake is van een bovenstroom en een onderstroom die uit elkaar zijn gegroeid. De bovenstroom, dat wil zeggen de leidinggevendenden, de plannenmakers, de onderzoekers, of de beleidsmakers legt structuren, modellen, plannen en beelden op. Maar die plannen sluiten volgens de onderstroom niet aan op de problemen die zij ervaren. Het is te ambitieus, of het wordt niet begrepen, of het past niet bij hun beeld van de werkelijkheid. Kortom, de mensen in het veld kunnen er weinig mee. Diversiteitsbeleid wil aanzetten tot reflectie over de rol van LNV. Allereerst zal die reflectie gericht moeten zijn op het kritisch nadenken over de terreinen waarop LNV wel en niet actief moet zijn. Als er een rol voor LNV is weggelegd, dan wil men instrumenten aanbieden en ontwikkelen om de kloof tussen beleid en burger te verkleinen, ervan uitgaande dat mensen zo min mogelijk opgedrongen willen krijgen.

### **1.3 Organiseren van meerstemmigheid is een veelomvattend proces**

Diversiteitsbeleid kan alleen effect sorteren op de lange termijn wanneer er een omslag in de organisatie, de cultuur, het personeelsbeleid en beleidsproces en in de service aan de burgers wordt bereikt (Essed en de Graaff, 2002, blz. 7). Figuur 1.1 geeft een overzicht van de factoren die van belang zijn voor het voeren van een beleid met een diversiteitsfocus.



*Figuur 1.1 Integrale benadering: een veelheid aan factoren die van belang zijn voor diversiteitsbeleid*

### *Inhoud*

Bij sommige beleidsonderwerpen ligt beleid met een diversiteitsfocus meer voor handen dan bij andere. Echter, in principe lenen alle onderwerpen zich voor diversiteitsbeleid. De twee casestudies die in dit rapport uitgewerkt zijn, zijn heel verschillend van aard. Maar diversiteitsbeleid biedt voor beide cases inzichten en leerpunten.

### *Sturing*

Er zijn verschillende sturingsfilosofieën, zoals bijvoorbeeld generiek (top-down) en faciliterend (meer bottom-up) beleid. Voor ieder onderwerp moet de juiste methode gekozen worden. Hoe ziet generiek beleid met een diversiteitsfocus eruit? Hoe ziet faciliterend beleid met een diversiteitsfocus eruit? In beide gevallen gaat het erom dat er aandacht is voor de diversiteit in de samenleving en dat men zich niet enkel richt op het grijze midden.

### *Organisatie*

Hoe zit de organisatie in elkaar? Diversiteitsbeleid betekent onder meer dat er goed gecommuniceerd wordt met de burger. De burger moet daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Maar dan moet daar wel de ruimte voor zijn. De organisatiestructuur en -cultuur bepalen mede de beslissingsruimte voor de uitvoerende instanties. Daarnaast is het van belang dat iedereen gelijk wordt behandeld en dat er aandacht is voor alle groepen in de samenleving. Procedures kunnen hierbij helpen.

### *Kennis*

Wanneer men maatwerk wil leveren, rekening houdend met de verscheidenheid onder producenten en consumenten, dan heeft men kennis nodig over die producenten en consumenten. Er is expertise nodig om mensen op een juiste manier te benaderen, men moet dan weten waar de motivatie en waar de pijnpunten zitten wat betreft bepaalde thema's bij verschillende groepen. Bijvoorbeeld hoe scoren thema's als veiligheid en onderwijs specifiek in plattelandsgebieden. Daarnaast gaat het om gegevens waar het beleid op afgestemd moet worden, bijv. aantallen mensen die binnen een bepaalde groep vallen.

Meer aandacht voor diversiteit bij de totstandkoming van beleid vraagt om een *integrale benadering*, zoals aangegeven met schema 1. Beleid met een diversiteitsfocus is een manier van kijken en handelen en niet een thema. De ervaring bij het oude emancipatiebeleid leert dat emancipatie vaak als afzonderlijke paragraaf aan het beleid werd toegevoegd. Bij diversiteitsbeleid gaat het erom al bij de start van het beleidsproces aandacht voor diversiteit in de samenleving te borgen. Dit wordt de strategie van mainstreaming genoemd.

## **1.4 Werkwijzen en instrumenten van diversiteitsbeleid**

Tot slot komen we bij de vraag *hoe* diversiteitsbeleid gevoerd kan worden. Hoe kan een overheid recht doen aan een diversiteitsbenadering, aan verschillen en overeenkomsten? Welke instrumenten zijn er voor handen en welke moeten nog ontwikkeld worden? Wat voor een houding en gedrag is er vereist? Hieronder volgt een overzicht.

### *Expliciteren van diversiteit als middel om beleid te verbeteren*

Beleid moet aansluiten bij de mensen waarvoor het bedoeld is. Als de groep mensen waarvoor het beleid ontwikkeld wordt divers is, dan moet daar expliciet rekening mee worden gehouden. Centraal staat de diversiteit aan waardesystemen en leefstijlen, evenals de verschillen in uitgangssituatie van mensen zoals opleiding, leeftijd, sociaal-economische achtergrond, enzovoorts. De verscheidenheid in de samenleving wordt niet automatisch in het beleid verwoord. Daarom is het van belang om te benadrukken dat de verschillen tussen en binnen groepen er werkelijk toe doen.

### *Personeelsbeleid gericht op diversiteit*

Gestreefd wordt naar een organisatie met mensen met verschillende achtergronden, levensstijlen en maatschappelijke visies en met een brede set aan competenties. Iedereen handelt vanuit haar of zijn referentiekader. Een referentiekader wordt grotendeels bepaald door iemands achtergrond en huidige levensstijl. Door een organisatie op te bouwen met mensen met verschillende referentiekaders wordt de kans op blinde vlekken kleiner.

### *Intensieve communicatie tussen burger en beleid*

Burgers moeten ideeën en klachten kunnen uiten en er moet ruimte zijn voor initiatieven van burgers. Een werkwijze hiertoe kan zijn het toepassen van verschillende vormen van participatie, zoals bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming.

'Interactief bestuur is een intensieve vorm van communicatie van de overheid met de samenleving en/of groepen burgers, waarbij dezen uitvoerig en in een vroeg stadium betrokken worden bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid.'(Raad Openbaar Bestuur, 2002, blz 8).

Beleid met een diversiteitsfocus voegt hieraan toe dat de samenleving heterogeen is wat betreft normen en waarden en dat betrokken burgers met verschillende achtergronden en leefstijlen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid betrokken moeten worden. Er wordt expliciet aandacht besteed aan het voorkomen van uitsluitingsmechanismen.

#### *Ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving*

Mensen moeten gestimuleerd worden (of in ieder geval niet door een overvloed aan regel-tjes onbedoeld belemmerd worden) om hun eigen leefomgeving mede vorm te geven. Initiatieven moeten een kans krijgen. Dat betekent onder andere dat de overheid de aandacht moet verschuiven van generiek beleid naar onder andere faciliterend beleid en randvoorwaarden scheppen.

#### *Kritische staan tegenover het beleidsproces*

De volgende vragen zijn aan de orde: hoe is een bepaald thema op de agenda gekomen, voor wie is het een probleem, moet LNV er wat mee en hoe dan, voor wie is het resultaat van het proces nuttig, voor welke belanghebbenden is het resultaat niet positief en waarom is daar op die wijze voor gekozen?

## **1.5 Opbouw van het rapport**

Dit hoofdstuk was bedoeld om een beeld te scheppen van wat diversiteitsbeleid is, waarom het van belang is en welke instrumenten er zijn om het uit te voeren. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe het onderzoek is opgezet. De doelstelling van het onderzoek en de aanpak komen aan de orde. In dit onderzoek spelen twee casestudies een belangrijke rol. Daarom zal in het volgende hoofdstuk ook een verantwoording voor de keuze van de casestudies gegeven worden.

De eerste casestudie valt binnen het terrein van voedsel. Binnen het thema voedsel is gekozen voor de ontwikkelingen rond de totstandkoming van een halalkeurmerk. In hoofdstuk 3 wordt deze case beschreven en geanalyseerd.

De tweede casestudie valt binnen het thema plattelandsontwikkeling. Binnen dit thema is gekozen voor het proces van planvorming met betrekking tot het veenweidegebied De Venen. Deze case komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Tot slot geeft hoofdstuk 5 een samenvatting, gevolgd door beleidsaanbevelingen.

## 2. Opzet van het onderzoek

### 2.1 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is duidelijk te maken hoe diversiteitsbeleid er in de praktijk uit kan zien. Daarbij gaat het er vooral om te laten zien wat de mogelijkheden voor LNV zijn van een beleid met een diversiteitsfocus. Ofwel: wat kunnen LNV-medewerkers er nou mee in de praktijk? De doelstelling is als volgt geformuleerd: inzicht verschaffen in de *mogelijkheden* voor beleidsvoering met aandacht voor de diversiteit in de samenleving.

Het onderzoek is in hoge mate verkennend. Gezocht is naar praktijksituaties op het terrein van voedsel en groen waar zich vraagstukken met diversiteit voordoen. De mogelijkheden voor beleidsvoering met een diversiteitsfocus worden hier beschreven aan de hand van twee casestudies.

### 2.2 Selectie van de casestudies

De casestudies zijn geen voorbeeld van al bestaand diversiteitsbeleid. Er zijn (nog) geen dossiers die geheel volgens het gedachtegoed van diversiteitsbeleid ter handen worden genomen. Er zijn wel dossiers waarbij aspecten meegenomen worden die raakvlakken vertonen met diversiteitsbeleid. Bij de keuze van de casestudies is gekeken naar onderwerpen waarbinnen al iets gaande is wat in de richting van interactieve beleidsvorming wijst.

Gekozen is voor de thema's voedsel en plattelandontwikkeling. Voor plattelandontwikkeling is gekozen omdat men binnen dit beleidsthema al langere tijd bezig is om de communicatie tussen burger en beleid te verbeteren. Daarbij moet gedacht worden aan verschillende vormen van participatie, van inspraakprocedures tot interactief beleid.

Wat betreft het thema voedsel is men sinds kort aan het experimenteren met methoden om de communicatie tussen burger en beleid te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is het Consumentenplatform.

De thema's voedsel en plattelandontwikkeling zijn verschillend voorzover het gaat om het toepassen van diversiteitsbeleid. Hierdoor kunnen verschillende kanten van diversiteitsbeleid naar voren komen. De verschillen zijn:

- *Plattelandontwikkeling*: de betrokkenheid bij beleid op het terrein van plattelandontwikkeling kan erg groot zijn. Burgers kunnen direct te maken hebben met dit beleid en zich benadeelt voelen ten opzichte van andere groepen. Een deel van hen zal de eigen belangen goed kunnen verdedigen en onder de aandacht weten te brengen. Maar ook de belangen van hen die er minder goed in zijn om hun belangen te behartigen verdienen aandacht. Verder dient de vraag zich aan wat binnen het beleidsterrein van LNV valt en wat door de provincie opgepakt moet worden.
- *Voedsel*: alle burgers eten maar bij maatregelen voelt men zich niet zo snel persoonlijk benadeeld. Bovendien gaat men er veelal vanuit dat het de taak van de overheid



is om te zorgen dat het voedsel 'veilig' is en voldoet aan alle normen. Men is wel betrokken bij het onderwerp, maar de verantwoordelijkheid wordt afgeschoven. Het dilemma voor de overheid is dat veel burgers enerzijds niet te veel willen nadenken over voedselveiligheid en vinden dat dit vanzelfsprekend in orde moet zijn en anderzijds wanneer er problemen zijn met voedselveiligheid, de overheid erop aanspreken en eisen dat de overheid de problemen oplost.

Een aspect van diversiteitsbeleid is ook ruimte scheppen voor initiatieven vanuit de samenleving. De mogelijkheden hiertoe hangen onder meer af van de ruimte die de wetgeving biedt. Dit brengt ons bij een derde punt van verschil tussen voedsel en plattelandontwikkeling:

- *Voedsel*: men heeft te maken met uitgebreide regelgeving, onder andere afkomstig uit Brussel. Door deze wetgeving is er in feite geen ruimte voor experimenten of meerstemmigheid.
- *Plattelandontwikkeling*: hier heeft men te maken met EU-verordeningen. Toch is de ruimte voor lokale of regionale initiatieven op dit terrein groter. Er is (beperkte) ruimte voor experimenten.

#### *Selectie halalkeurmerk en het gebied De Venen*

Binnen het thema voedsel is gekozen voor een casestudie rondom de ontwikkeling van een halalkeurmerk. Halalvoedsel is voedsel dat voldoet aan de islamitische voedselwetten. Binnen het thema plattelandontwikkeling is gekozen voor het gebied De Venen. Dit gebied ligt in het Groene Hart en is inzet van een grootschalig ontwikkelingsplan.

Interessante aspecten aan een Halalkeurmerk in het kader van diversiteitsbeleid zijn:

- Het initiatief ligt vanzelfsprekend bij een bevolkingsgroep. Die bevolkingsgroep (Moslims) wil aan zijn eigen religieuze eisen voldoen.
- Het thema heeft te maken met culturele identiteit.
- Er is sprake van een meervoudige belangen- en waardenafweging; er zijn mensen met uiteenlopende conflicterende belangen betrokken bij het proces. Ook is er binnen de islamitische bevolkingsgroep een grote diversiteit aan interpretaties over wat halal is.
- De rol van de overheid is bij dit onderwerp niet eenduidig. Enerzijds zijn keurmerken een private aangelegenheid, maar anderzijds heeft men vanuit het beleid wel belangen bij dit onderwerp. Dit maakt dat een kritische houding tegenover het beleidsproces hier extra belangrijk is.

De ontwikkeling rondom het gebied De Venen is relevant voor diversiteitsbeleid, omdat:

- er sprake is van een (lopend) interactief beleidsproces;
- er sprake is van een grote verscheidenheid aan belangengroepen;
- er verschillende (conflicterende) maatschappelijke waarden, behoeften en wensen en economische belangen in het geding zijn;
- er sprake is van een meervoudige afweging en regulering van verschillende functies van het landelijk gebied.

Bij beide cases spelen conflicterende normen en waarden. Een overeenkomst is ook dat het onderwerp een deel van de bevolking heel direct raakt (halalconsumenten en bewoners van het gebied De Venen). Toch is het karakter van de cases heel verschillend. Bij halalvoedsel gaat het om een onderwerp dat bij wet geregeld is; waar men als overheid afgezien van de wetgeving geen directe bemoeienis mee heeft, maar door de media zijn problemen rondom halalvlees meermalen voor het voetlicht gebracht. Aandacht in de media heeft geleid tot een reactie van de politiek en daarvan afgeleid een actie van het beleid. De transformatie van het gebied De Venen daarentegen is een onderwerp waar het beleid een actieve rol speelt. De ideeën zijn ontwikkeld vanuit het beleid.

### **2.3 Opbouw van de casestudies**

De casestudies zijn gebaseerd op documenten, analyses en interviews met stakeholders. Het zoeken naar mogelijkheden voor beleid met aandacht voor diversiteit vormde het uitgangspunt bij het gebruik van deze methodes. De casestudies zijn geanalyseerd vanuit de gedachte: als binnen dit dossier beleid met een diversiteitsfocus toegepast zou worden, wat zou er dan veranderen of verbeteren of welke mogelijkheden zou dat dan geven?

Er is niet vooraf een theorie of model opgesteld. Met een open en nieuwsgierige benadering van de twee praktijkvoorbeelden is empirisch inhoud gegeven aan het begrip diversiteit. Het onderzoek is dus inductief van opzet. Om de interviews te structureren zijn op basis van oriënterende gesprekken wel onderzoeklijnen geformuleerd die gebruikt zijn om de interviews te structureren (zie paragraaf 2.4).

#### *Casebeschrijving*

Allereerst zijn er oriënterende gesprekken gevoerd om inzicht te krijgen in de belangrijkste discussiepunten rondom het onderwerp. Gevraagd is welke onderdelen binnen de casestudie gevoelig liggen en welke onderdelen men het meest relevant acht.

Daarna zijn interviews gehouden om het beleidsproces in kaart te brengen. Daarbij gaat het vooral om de volgende vragen:

- wie zijn de betrokkenen;
- welke belangen hebben zij, welke waarden streven zij na;
- wat is de interactie tussen hen;
- wat is de geschiedenis van het proces?

Dit deel van het onderzoek is beschrijvend. Wanneer bovenstaande punten zijn geanalyseerd, zal een beeld naar voren komen van het beleidsterrein. Aan de hand van dat beeld worden conclusies getrokken in het kader van diversiteitsbeleid. De centrale vragen hierbij zijn 'Wat zijn de mogelijkheden voor diversiteitsbeleid binnen dit beleidsterrein?' en 'Wat zijn kansen en beperkingen?'

## 2.4 Focus

Om de twee casestudies met elkaar te kunnen vergelijken, is ervoor gekozen om de cases langs een paar lijnen te stroomlijnen:

- *Meervoudige belangenafweging*  
Wie wil wat en waarom? Bij beide casestudies zal aandacht geschonken worden aan belangentegenstellingen en waardesystemen. Het gaat om verschillen in normen en waarden die botsen en veelal niet tegelijkertijd gehonoreerd kunnen worden. De uiteenlopende belangen en waardesystemen kunnen botsen, maar er kunnen ook opmerkelijke coalities gesloten worden.
- *Private versus publieke belangen*  
Wie kan wat? Wie heeft de touwtjes in handen? Voor het beantwoorden van die vraag is het van belang te weten of het om een private dan wel een publieke aangelegenheid gaat. De overheid behartigt het publieke belang, maar moet daarvoor invloed uitoefenen op terreinen waar grote private belangen spelen. De overheid probeert te sturen zonder daadwerkelijk alle touwtjes in handen te hebben.
- *Draagvlak voor beleid*  
Hoe kan de overheid bewerkstelligen dat beleid gaat werken? Hoe kan het beleid ingevuld worden zodat de burger er tevreden over is en er tevens ruimte is voor meerstemmigheid? Dit betekent dat er aandacht besteed wordt aan de beleidspraktijk. Voor de casestudies worden opties beschreven voor beleid met een diversiteitsfocus, om tot slot te komen tot enkele algemene richtlijnen.

### 3. Praktijkvoorbeeld: Een nationaal keurmerk voor halalvoedsel

#### 3.1 Voedsel als cultureel product

De wijze waarop we ons voedsel produceren en bereiden is ingebed in ons cultureel erfgoed. Voorbeelden van voedselproducten met een duidelijke culturele identiteit zijn streekproducten, lokale gerechten en lokale dranken.<sup>1</sup> Door voortschrijdende mondialisering gaat ons voedsel echter steeds meer lijken op voedsel uit andere regio's, bijvoorbeeld door de wereldwijde introductie van fast food maaltijden en producten. Het effect is dat cultureel gebonden producten in toenemende mate onder druk zijn komen te staan. Er zijn burgers die zich hierover zorgen maken en in georganiseerde verbanden tegengas proberen te geven aan deze ontwikkeling.

#### Slow Food Movement

'If real culture is about diversity, flavor and uniqueness; if it is about gathering around the table to share the wealth of the earth, our traditions and each other, then we're running seriously late for breakfast. But the Slow Food folks want us to wake up and smell the coffee. Real coffee, not instant. They want us to rediscover the pleasure of using our senses, slowing down enough to develop our taste, appreciate the flavors of food and drink, and cultivate the art of living. They've given us a whole new reason to invite the friends, break out the good wines and rediscover the tradition and joy of the long-night dinner party.'

Bron: [www.slowfood.com](http://www.slowfood.com).

Naast veranderende eetgewoonten en patronen vormt ook generieke (EU en nationale) regelgeving op het gebied van voedselveiligheid een bedreiging voor cultureel gebonden voedsel. Door strenge (wettelijk vastgelegde) eisen aan productiewijzen worden cultureel gebonden producten in het nauw gedreven, zoals bijvoorbeeld schimmelkaasjes die op kleinschalige en streekgebonden wijze geproduceerd worden. Voor betrokken producenten zijn de investeringen die nodig zijn om te voldoen aan de huidige productie-eisen vaak (veel te) hoog. In feite bevorderen deze eisen een grootschalige fabrieksmatige homogene productie van voedselproducten.

#### *Halalvoedsel*

Een voorbeeld van voedsel met een heel specifieke culturele inslag is halalvoedsel. Halalvoedsel is voedsel dat voldoet aan de islamitische voedselwetten. Vanaf de jaren zestig neemt het aantal moslims in Nederland sterk toe en zo ook de vraag naar halalvoedsel. Dit

---

<sup>1</sup> Streekproducten bieden boeren ook de mogelijkheid om extra inkomen te verwerven, omdat het product niet hoeft te concurreren met de massaproductie.

vormt geen probleem, uitgezonderd halalvlees. Volgens de islamitische voedselwetten moeten dieren ritueel geslacht worden. Dit betekent onder andere dat ze gezond moeten zijn op het moment dat ze geslacht worden. In de praktijk wordt hieruit geconcludeerd dat de dieren niet (of beperkt) bedwelmd mogen worden. Tegelijkertijd schrijft de Nederlandse wetgeving voor dat dieren bedwelmd moeten worden voor het slachten.

### 3.2 Beschrijving van de halalcase

#### *Achtergrond van halalvoedsel in Nederland*

Deze paragraaf is deels gebaseerd op het onderzoek van Fattouchis en Bouanani (2001). Eind jaren zestig hebben de eerste islamitische slagers zich gevestigd in de grote steden. Zij deden dit zonder dat zij de juiste vergunningen en diploma's hadden. In de beginjaren waren vooral Marokkaanse ondernemers actief en speelde de handel zich vooral af in Utrecht.

Voor de joodse spijswetten (kosjer vlees) waren er in het verleden uitzonderingen gemaakt op de Nederlandse wetgeving zodat zij legaal onbedwelmd konden slachten. Aanvankelijk zag het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne geen reden om de islamitische slagers soortgelijke ontheffingen te verschaffen. Men stelde dat in de koran geen passages te vinden zijn die expliciet voorschrijven dat er niet verdoofd mag worden bij ritueel slachten. Pas sinds 1975 is het ministerie bereid voor de islamitische ritus soortgelijke regelingen te treffen als voor de joodse.

In 1977 wordt een wijziging van het Vleeskeuringsbesluit van kracht. Vanaf dat tijdstip mag men legaal ritueel slachten, wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn: het slachthuis waar ritueel geslacht wordt, wordt aangewezen door het ministerie op verzoek van een of meerdere organisaties die geacht worden een bepaalde groep islamieten te vertegenwoordigen. Bij dit verzoek dient aangetoond te worden dat er in de omgeving van het slachthuis behoefte is aan ritueel geslacht vlees (een zogenaamde behoefteverklaring). In de praktijk wordt aan de hand van een behoefteverklaring gemakkelijk een vergunning voor ritueel slachten afgegeven, dat wil zeggen, een ontheffing van de wet dat dieren bedwelmd geslacht moeten worden.

In de jaren negentig verschijnen in de kranten berichten over slechte hygiëne bij islamitische slagers en slachterijen. Een paar van deze berichten zijn opgenomen in Fattouchi en Bouanani (2001). Daarnaast wordt de aandacht gevestigd op het onbedwelmd slachten, vooral de slacht voor het offerfeest. De berichten in de krant leidden in 1995 tot vragen in de Tweede Kamer. De minister van LNV reageert hierop door te stellen dat hij het aantal onbedwelmd slachtingen wil terugbrengen. Het uitgangspunt hierbij is dat men het dierenwelzijn wil verbeteren. Naar aanleiding van dit voornemen van de minister is de werkgroep 'Ritueel Slachten' bij LNV in het leven geroepen. Deze (niet erg actieve) werkgroep heeft als doel het aantal onbedwelmd geslachte dieren terug te dringen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De werkgroep valt onder directie Landbouw, afdeling Dierlijke Productie en Welzijn. De huidige voorzitter van de werkgroep is C. Nolten.

### *Halalkeurmerken*

Door de groei van het aantal moslims in Nederland neemt de vraag naar halalvoedsel toe. Momenteel zijn er in Nederland drie instanties die een halalkeurmerk uitgeven: Halal Voeding en Voedsel (HVV); Halal Correct; en Halal Office (exportcertificaten). Deze instanties zijn gerelateerd aan commerciële bedrijven.

#### Keurmerken en eisen ten aanzien van ritueel slachten

##### *Halal Voeding en Voedsel*

Dieren worden geslacht nadat ze elektrisch verdoofd zijn. Kippen worden geslacht door middel van rond-draaiende messen.

##### *Halal Correct*

Dieren worden in beperkte mate verdoofd, waarna ze handmatig worden geslacht.

##### *Halal Office*

Certificaten af voor export. De voorwaarden waaraan voldaan moet worden om het certificaat 'halal' te krijgen, zijn niet bekend (DLV, 2002 blz. 42).

Daarnaast is er in 2001 een onafhankelijke stichting opgericht, de Stichting Nationale Halalkeur (SNH). De SNH heeft nog geen keurmerk operationeel, maar er zijn wel voorstudies uitgevoerd om richtlijnen op te zetten. De SGS<sup>1</sup>, die heeft meegewerkt aan het opstellen van die richtlijnen, heeft veel aandacht besteed aan hygiëne en aan de traceerbaarheid van halalvlees. Daarnaast heeft de heer Badloe, een vooraanstaand bestuurslid van SNH, gesteld dat men niet mikt op de eerste generatie moslims, die hun tradities hebben meegenomen uit hun geboorteland, maar op de tweede en derde generatie. De doelgroep is de jonge generatie moslims die vertrouwen hebben in de mogelijkheden om bedwelmend te slachten en toch te voldoen aan de islamitische voedselwetten. Gestreefd wordt naar bedwelmend voor de ritueel te slachten dieren en ook naar welzijn van de dieren tijdens hun leven (*Contactblad Mens en Dier*, oktober 2001).

Hierboven hebben we de ontwikkelingen rond een halalkeurmerk uit de doeken gedaan. Tijdens het onderzoek kwam er echter nog een tweede lijn naar boven en die lijn heeft betrekking op het Consumentenplatform. Dit wordt hieronder besproken.

### *Consumentenplatform*

Het Consumentenplatform heeft als doel de communicatie tussen LNV en de consument te verbeteren. 'Het ministerie wil dus meer dan voorheen luisteren naar wensen en zorgen vanuit de samenleving en deze informatie mee laten wegen in het beleid.' (Zie website LNV).

---

<sup>1</sup> SGS staat voor Société Générale de Surveillance en is een organisatie op het gebied van controle, inspectie, analyse en certificering.

#### Werkwijze van het Consumentenplatform

Het Consumentenplatform buigt zich per keer over een nieuw thema. Voor de eerste bijeenkomst was het thema 'traceerbaarheid van vlees'. Ter voorbereiding heeft het ministerie een beleidsdossier samengesteld. Vervolgens is het vraagstuk besproken in drie Consumentenpanels. Deze panels bestonden uit een specifiek segment van de samenleving (ditmaal grootouders en kleinkinderen; mensen wier geloofsovertuiging hun eetgewoonten bepaalt; en kritische vleeseters en vegetariërs). Daarnaast is een beknopt opinieonderzoek uitgevoerd onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking en een beperkte deskresearch gedaan.

Het dossier, de panelverslagen, de resultaten van het opinieonderzoek en de deskresearch vormden samen de input voor de eerste bijeenkomst van het Consumentenplatform. Aan de hand van stellingen heeft het platform op basis van de wensen en zorgen van de consument haar mening gegeven over de huidige stand van zaken en creatieve ideeën aangedragen.

Het platform heeft in totaal 20 leden van binnen en buiten de traditionele agroketen. Onder hen een wetenschapper, een internationale trendwatcher, een consumentendeskundige, een kok en een journalist.

Het aantal suggesties van het platform was groot. LNV heeft drie 'krenten uit de pap' geselecteerd waar ze gericht mee verder wil. Eén van de drie is het aantal keurmerken te reduceren tot een voor de consument overzichtelijk aantal en deze inzichtelijker te maken.

Zie: Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 12-7-2002. <sup>1</sup>

De werkwijze van het Consumentenplatform sluit in een aantal opzichten aan bij beleid met een diversiteitsfocus. Zo hebben de leden van het Consumentenplatform uiteenlopende beroepen en achtergronden. Bovendien heeft men consumentenpanels georganiseerd. Voor de consumentenpanels zijn specifieke groepen uitgenodigd, waaronder mensen die vanwege religieuze redenen specifieke eisen stellen aan het vlees (namelijk halal en kosjer).

Ieder panel heeft wensenlijstje opgesteld. Het wensenlijstje van het panel met religieuze eisen ten aanzien van vlees, zag er als volgt uit (LNV 2002, *Waar komt mijn vlees vandaan*, blz. 44):

- meer halalvoedsel in supermarkten;
- kosjer voedsel moet goedkoper;
- halalkeurmerk;
- meer informatie over de ingrediënten.

Er is ook een opinieonderzoek uitgevoerd, met als onderwerp de aankoop en consumptie van vlees (Survey marktonderzoek, 2002). Onder meer werd de vraag gesteld of men bepaald soort vlees niet eet en zo nee, waarom niet (zie bijlage bij hoofdstuk 3 voor volledige tabel). Varkensvlees scoort het hoogste wat betreft het aantal mensen dat dit vleesproduct nooit zal kopen (17%). Mogelijke opties waarom men een bepaald soort vlees niet eet zijn: 'ongezond', 'smaak', 'allergisch voor', enzovoorts. Opvallend is dat 'religieuze redenen' niet als optie wordt gegeven. Als reden waarom men nooit varkensvlees zal kopen wordt de optie 'nog anders' het meest ingevuld van alle mogelijkheden (29%). De opstel-

---

<sup>1</sup> In het kader staat een ingekorte versie van de brief. De tekst van de brief is zoveel mogelijk letterlijk overgenomen.

lers van het kwantitatieve onderzoek lijken een blinde vlek gehad te hebben voor religieuze redenen om geen varkensvlees te eten.

Het Consumentenplatform is aan de slag gegaan met de informatie en heeft een aantal suggesties opgeschreven die uitvoerbaar zijn voor het ministerie. Eén van de drie onderwerpen is: het aantal keurmerken reduceren tot een voor de consument overzichtelijk aantal en deze inzichtelijker maken (Brief aan de Tweede Kamer, 11-07-2002).

Consumentenplatform, diversiteit en halalkeurmerk

*Werkwijze Consumentenplatform en aansluiting bij diversiteitsbeleid*

- De leden van het Consumentenplatform hebben verschillende achtergronden en verschillende beroepen.
- Voor de consumentenpanels zijn leden van specifieke bevolkingsgroepen uitgenodigd.

*Consumentenplatform en (halal)keurmerk*

- Op het wensenlijstje van één van de panels staat een halalkeurmerk.
- Eindresultaat van de eerste bijeenkomst: reductie van het aantal keurmerken.

### 3.3 Analyse

Bij de analyse maken we gebruik van de aandachtspunten zoals die beschreven staan in hoofdstuk 2, te weten: meervoudige belangenafweging, private versus publieke belangen en draagvlak voor beleid.

#### 3.3.1 Meervoudige belangenafweging

*Wat wil de moslimgemeenschap?*

Vanuit de moslimgemeenschap heeft men aangegeven dat er behoefte is aan een algemeen keurmerk voor halalvoedsel. De eerste generatie moslims koopt veelal halalvoedsel via bekenden (die veelal uit hetzelfde moederland komen). Ook wordt er vaak gekocht via moskeeën. Dat het hier daadwerkelijk om halalproducten gaat, is gebaseerd op vertrouwen. De tweede generatie is meer geïnteresseerd in het kopen van halalproducten bij de supermarkten en bij eetgelegenheden. Wat betreft de supermarkten loopt de Konmar voorop bij het aanbod van halalvoedsel. Supermarkten en eetgelegenheden zijn anonieme verkooppunten en een keurmerk is dan van belang om te kunnen garanderen dat het daadwerkelijk om halalproducten gaat. Bovendien heeft men de indruk dat veel producten die als halal worden verkocht, niet daadwerkelijk halal zijn.

*Wat wil de overheid?*

Hiervoor is aangegeven dat de overheid het aantal onbedwelmde slachtingen terug wil brengen, uit oogpunt van dierenwelzijn.

In reactie op de negatieve berichtgeving in de krant over de hygiëne bij islamitische slaggers en slachthuizen, wil de overheid bovendien de kwaliteit in bedrijfsvoering van islamitische slaggers en slachthuizen verbeteren.



### *Belangen van de overheid*

Het Consumentenplatform heeft het voorstel gedaan om te komen tot een reductie van het aantal keurmerken en LNV heeft dat overgenomen. LNV heeft de omslag gemaakt van een ministerie voor voedselproducenten naar een ministerie voor alle burgers, waaronder de consumenten. De grote hoeveelheid ideële en groene keurmerken leidt tot onduidelijkheid voor de consument. Het is in het publieke belang dat de consument in staat wordt gesteld om op juiste wijze zijn keuze te bepalen. Met name wanneer het gaat om de consument de mogelijkheid te bieden om maatschappelijk verantwoord te handelen. Daarom streeft de overheid duidelijkheid ten aanzien van keurmerken na (Van Winden, 2002).

Wat betreft de wens om het aantal keurmerken te reduceren staat LNV niet alleen. De reductie van het grote aantal keurmerken in Nederland een item dat leeft bij verschillende organisaties (Van Winden, 2002). Een rapport van de Alternatieve Konsumentenbond stelde in 2001:

'Uit de grote hoeveelheid ideële keurmerken en groene beeldmerken kan de conclusie getrokken worden dat dit voor verwarring kan zorgen bij de consument.'

Vervolgens heeft dit geleid tot vragen in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer, 27 november 2001, motie 28.000 XI). Minister Pronk (VROM) heeft vervolgens de SER verzocht een advies uit te brengen over de stroomlijning, in het bijzonder door benchmarking, van op duurzaamheidgerichte keur- en beeldkeurmerken. Het ministerie van EZ ziet zich als coördinerend ministerie op het gebied van keurmerken. Zij stellen dat veel ministeries zich momenteel bezighouden met vragen rond keurmerken (Van Winden, 2002, blz. 6).

Verder is het in het belang van LNV om negatieve berichtgeving te voorkomen op terreinen waar men verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld het welzijn van landbouwhuisdieren. Dit maakt dat de overheid wat betreft een halalkeurmerk geen neutrale positie inneemt. Een keurmerk waarbij hygiëne belangrijk is en de dieren bedwelmd geslacht worden, zou een oplossing kunnen betekenen voor een aantal problemen. Dit zou bijvoorbeeld een keurmerk kunnen zijn zoals voorgesteld door de SNH.

### *Belangen van halalproducenten*

De halalproducenten zijn afkomstig uit verschillende regio's en volgen verschillende interpretaties van wat halal is. Naast verschillende ideeën over wat halal is, hebben zij ook commerciële belangen. De bedrijven produceren volgens een bepaalde interpretatie en hebben een klantenkring gericht op een bepaalde interpretatie.

Deze verschillen in waarden en belangen komen ook terug bij de totstandkoming van een nationaal halalkeurmerk. De SNH heeft nog geen keurmerk operationeel. De waarschijnlijke redenen zijn: uiteenlopende opvattingen onder de leden ten aanzien van wat halal is en wat niet (Marrokaanse leden zijn bijvoorbeeld 'strenger in de leer' dan Turkse leden) en een verstrengeling, bij sommige leden, van religieuze waarden en commerciële belangen.<sup>1</sup> Hierdoor wordt overeenstemming bemoeilijkt. Zo wordt er bijvoorbeeld geen

---

<sup>1</sup> De belangrijkste trekker van de SNH bijvoorbeeld is iemand met expliciete commerciële belangen bij Halal voedsel.

overeenstemming bereikt op het gebied van het aanstellen van een College van deskundigen. De wet stelt zo'n college verplicht (DLV, 2002, blz. 6).

### 3.3.2 Spanningen tussen private en publieke belangen

#### *Reductie van het aantal keurmerken*

Een keurmerk is een private aangelegenheid.

'Een keurmerk staat ervoor garant dat een product aan bepaalde (boven) wettelijke eisen voldoet. Keurmerken worden vooral gebruikt als communicatiemiddel tussen leveranciers en consumenten (...)' (LNV, 2002, Waar komt mijn vlees vandaan?, blz. 16).

Het Expertise Centrum stelt:

'Keurmerken zijn nadrukkelijk privaatrechtelijk en instructies ten aanzien van regelgeving van het ministerie van Justitie verzetten zich tegen overnemen door de overheid van onderwerpen die zich lenen voor zelfregulering.' (Van Winden, 2002, blz. 7).

Dit betekent dat in de praktijk de mogelijkheden van de overheid om het aantal keurmerken te reduceren beperkt zijn. Maar omdat de consument de huidige situatie onoverzichtelijk vindt, zoekt men naar mogelijke oplossingen. Mogelijke oplossingen, voorgesteld binnen LNV, zijn bijvoorbeeld dat de overheid informatie verschaft (bijvoorbeeld via een website) over de bestaande keurmerken. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat naast de bestaande keurmerken een normstelling en erkenning plaatsvindt van substantiële keurmerken, bijvoorbeeld op terreinen waar beleidsbelang speelt. Deze oplossingen staan een halalkeurmerk niet in de weg.

#### *Halalkeurmerk*

De overheid heeft belangen bij de ontwikkeling van een halalkeurmerk, maar omdat keurmerken een private aangelegenheid zijn is men afhankelijk van private personen. Een mogelijke oplossing is hier faciliterend beleid, zoals bijvoorbeeld door DLV en het EC-LNV uitgevoerd. Met faciliterend beleid wordt hier bedoeld beleid waarbij de overheid optreedt als facilitator (of iemand inhuurt om op te treden als facilitator) om communicatie te bewerkstelligen. Het is een indirect instrument om een bepaalde doelstelling te bereiken.

LNV heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van een aantal knelpunten bij de bedrijfsvoering van islamitische slagers (DLV, 2002). Daarbij zijn 40 islamitische slagers geselecteerd en voor hen zijn workshopachtige bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens de bijeenkomsten zijn steeds onderwerpen behandeld die verband houden met de bedrijfsvoering. De bijeenkomsten zijn redelijk tot goed bezocht en de waardering van de deelnemers ervoor was hoog. Eén van de redenen voor dit succes zit waarschijnlijk in de aanpak waarbij veel aandacht is besteed aan persoonlijk contact en erkenning van culturele elementen.

LV pleit er voor om het begrip halal wettelijk vast te leggen. Het gaat dan niet alleen om het ritueel slachten (dat is al wettelijk geregeld) maar om de rest van de keten en de

samengestelde producten. Vanwege de verschillende interpretaties pleit men voor het vastleggen van de basisbeginselen. Naast de wettelijk vastgelegde (basis)normen, kunnen de verschillende interpretaties van halal dan gecommuniceerd worden via aparte keurmerken (DLV, 2002, blz. 24).

In een vervolgproject is men bezig met de oprichting van een vereniging, genaamd de Nederlandse Halal Slagers Vereniging (NHSV). Er zijn statuten en reglementen vastgesteld en deze zijn inmiddels goedgekeurd. De oprichting zal naar verwachting halverwege 2003 officieel zijn beslag krijgen. Het doel van de vereniging is:

- belangenbehartiging;
- kennisuitwisseling;
- bevorderen om volgens één halal norm te gaan werken;
- promotie, onder meer door samenwerking op het terrein van winkelrichting en winkeluitstraling, assortiment, klantenwerving
- gezamenlijke inkoop

Tot slot is er een studie uitgevoerd door het Expertise Centrum van LNV waarin gesteld wordt dat uit de praktijk signalen komen dat bepaalde bedwelmingstechnieken én bedrijfseconomisch interessant én halal-geaccepteerd kunnen zijn. Het gaat om bedwelmingen die reversibel zijn en het dier niet schaden (Loseman, 2002). Met name wordt de kopslagmethode genoemd. Dit is een soort schietmasker met een paddestoel in plaats van een pen (Loseman, 2002, blz. 30). Doordat de dieren bedwelmd zijn, zijn ze rustiger en kan in de slachterijen een hogere productie gehaald worden. Op deze wijze is het economisch interessant. In Australië en Nieuw-Zeeland wordt dit al toegepast. Een rol van LNV zou kunnen zijn om kennis te vergaren over deze methode en die kennis te verspreiden onder slachterijen.

### 3.3.3 Draagvlak voor beleid

Het derde aandachtspunt gaat over draagvlak voor beleid. Beleid kan alleen werken wanneer het gedragen wordt door de bevolking. Dat betekent dat er een goede afstemming nodig is. Voor afstemming moet er goed geluisterd worden naar de burger. Het Consumentenplatform is een voorbeeld van een initiatief om de participatie van burgers te verbeteren.

Het Consumentenplatform heeft gekozen voor het gebruik van panels én van (breed opgezet) opinieonderzoek. De vraag is hoe om te gaan met deze instrumenten. Bij opinieonderzoek zullen kleine groepen er nooit uitspringen. Dit vergroot de kans dat deze groepen buitengesloten worden. Panels daarentegen zijn niet representatief. LNV heeft ervoor gekozen het Consumentenplatform zelf de selectie te laten maken. Het resultaat is dat de wens voor een halalkeurmerk genegeerd is. Een andere mogelijkheid was geweest het eindresultaat zo te formuleren dat niemand buitengesloten wordt en tegelijkertijd de kern van het probleem wel aangepakt wordt. Dit wordt in paragraaf 3.4 aangeduid met 'brede oplossingen'.

Een andere manier om participatie van de burger te organiseren is bijvoorbeeld de aanpak van DLV ten aanzien van islamitische slagers. Deze intensieve aanpak maakt het mogelijk veel informatie uit te wisselen over en weer, maar er hangt wel een prijskaartje aan. Het organiseren van debatten en vooral van intensieve communicatie is duur. Gene-

riek beleid daarentegen is goedkoop wat betreft ontwikkeling, maar wanneer er veel verzet komt tegen dat beleid in de vorm van ontduiking van de regelgeving of acties tegen de regelgeving, dan kunnen de kosten alsnog oplopen. In zo'n geval is beleid gericht op een goed draagvlak uiteindelijk goedkoper in de implementatie fase en levert het bovendien hogere baten op omdat de regels beter worden nagekomen. De efficiëntie van beleid kan zo verhoogd worden.

### 3.4 Lessen en aandachtspunten

De casestudie heeft voorbeelden opgeleverd van verschillende vormen van participatie en communicatie tussen burger en overheid. Hieronder wordt gekeken in hoeverre deze voorbeelden passen binnen diversiteitsbeleid en wat anders was gegaan indien men diversiteitsbeleid had toegepast.

#### *Organiseren van meerstemmigheid*

De aansturing van het Consumentenplatform sluit aan bij ideeën omtrent beleid met een diversiteitsfocus:

- naast representatief kwantitatief onderzoek is er ook aandacht besteed aan specifieke groepen (zie de consumentendebatten);
- naast overleg met belangenorganisaties, heeft men ook betrokken burgers direct aan het woord gelaten;
- de samenstelling van het platform is divers: een kok, een journalist, enzovoorts.

Het kwantitatieve onderzoek gaat over de aankoop en consumptie van vlees. De opstellers van het rapport hebben echter een blinde vlek gehad wat betreft religieuze redenen om bepaald type vlees, met name varkensvlees, niet te eten. Dit aspect komt wel naar voren bij de panels, waarin mensen zaten die uit religieuze overtuiging specifieke keuzen hebben ten aanzien van vlees. Eén van de wensen van de islamitische panelleden was een halalkeurmerk.

Het eindresultaat van de eerste bijeenkomst van het Consumentenplatform is onder andere dat men het aantal keurmerken wil reduceren. Een specifieke wens zoals een halalkeurmerk komt niet terug in het eindresultaat.

Wat zouden mogelijke oplossingen zijn in het kader van diversiteitsbeleid? Het eindresultaat had anders geformuleerd kunnen worden, bijvoorbeeld: het verbeteren van het gebruik van keurmerken (reductie van overbodige keurmerken, aanvullingen waar nodig). Diversiteitsbeleid houdt in dat verschillen erkend worden en dat men actief beleid voert om te voorkomen dat groepen buitengesloten worden. Dit betekent dat een oplossing breed geformuleerd moet worden. Een mogelijke werkwijze is (Van Woerkum en Aarts, 2002, blz. 14):

- bedenken van reeksen van nieuwe mogelijkheden;
- exploreren van werkbare mogelijkheden in de praktijk;
- toewerken naar één of meer oplossingen, met behoud van pluriformiteit.

Meerdere mogelijkheden openlaten zou in dit geval betekenen dat niet gestreefd wordt naar reductie van het aantal keurmerken, maar wel naar een zodanig gebruik van keurmerken dat die voor de consument duidelijkheid opleveren. Dat betekent dat gekeken wordt wat er nu werkelijk achter de vraag 'reductie van het aantal keurmerken' zit, wat wil de consument nou echt. Wat men echt wil, is dat keurmerken duidelijkheid opleveren, in plaats van meer verwarring.

De keuze voor een oplossing met meerdere richtingen in plaats van een eenduidig antwoord, is geen zwaktebod. Zoals eerder gesteld, leidt een diversiteit aan wensen en behoeften van de burgers ertoe dat veelal niet volstaan kan worden met één enkele oplossing, maar dat gekozen moet worden voor een diversiteit van aanbod.

Hoe in de praktijk ervoor te zorgen dat oplossingen niet te smal gedefinieerd worden? Het gaat hierbij om een verandering in de houding van mensen, een mentaliteitsverandering en dat is niet eenvoudig te bewerkstelligen. Een instrument dat ingezet kan worden om te komen tot zo'n andere benadering, is het introduceren van een soort extra toetsing. Zo'n toetsing zou mensen ertoe moeten aanzetten expliciet na te denken over de volgende vragen:

- Voor wie is het beleid nuttig, voor wie niet, wie wordt buitengesloten?
- Is het een bewuste keus geweest om bepaalde groepen erbuiten te houden?

De toetsing is niet bedoeld als checklijstje, maar als instrument om mensen te herinneren aan bepaalde belangrijke vragen. Deze toetsing zou bijvoorbeeld uitgevoerd kunnen worden als een DER, een Diversiteit Effect Rapportage.<sup>1</sup>

#### *Organiseren van intensieve communicatie*

Bepaalde groepen in de maatschappij zijn moeilijk bereikbaar voor het beleid. Een voorbeeld hiervan zijn de islamitische slaggers. islamitische slaggers opereren veelal erg autonoom: ze hebben weinig contacten met Nederlandse brancheorganisaties en kennisinstellingen (DLV, 2002, blz. 6). De wetgeving omtrent voedselveiligheid en diploma's wordt slecht nagekomen (ook al omdat de controle vanuit overheidswege hierop ontbreekt).<sup>2</sup> Schriftelijke informatie werkt slecht bij deze groep (DLV, 2002, blz. 3). Om deze groep toch te bereiken, is een intensieve aanpak nodig.

De werkwijze van DLV past binnen een strategie van beleid gericht op participatie, namelijk:

- directe participatie met (een selectie uit) de doelgroep (25 allochtone slaggers zijn uitgenodigd voor 9 workshops);
- communicatie waarbij voldoende ruimte is voor inbreng vanuit de doelgroep (na de inleidingen door deskundigen was er ruimte voor discussie);
- een aanpak die is aangepast aan de eigen cultuur van de groep (bijvoorbeeld niet schriftelijk communiceren, maar veel telefonisch en op bezoek gaan);
- personen uit de doelgroep waren betrokken bij de organisatie om het vertrouwen van de groep te winnen en meer aandacht voor de eigen cultuur te garanderen (de heer

---

<sup>1</sup> Tot nu toe wordt bij LNV vooral gewerkt met een zogenaamde Emancipatie Effect Rapportage (EER). Men wil gaan experimenteren met een aangepaste EER-benadering, de DER.

<sup>2</sup> Eindhovens dagblad, 1-10-2002 (opgenomen in studie DLV).

Sami Inal, cultureel antropoloog, Tune Consultancy & Advice en de heer Ben Ali Salah, Bureau Consumptie Beheer).

DLV lijkt een stap in de goede richting te hebben gezet. Men heeft het vertrouwen van de groep gewonnen. Dit vertrouwen blijkt onder andere uit het feit dat 5 deelnemers lid zijn geworden van de KNS (Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie) en uit het feit dat de islamitische slagers nu bezig zijn een eigen vereniging op te richten.

Een kenmerk van diversiteitsbeleid is het organiseren van participatie. Door participatie kan de betrokkenheid van verschillende groepen in de samenleving verbeterd worden. Het werk van DLV past daarbinnen. Door het aanbieden van een cursus waarbij er voldoende ruimte is voor discussie kan men de burger (en in dit geval de allochtone slager) beter wapenen zodat die beter zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen. Ook het organisatievermogen kan zo gestimuleerd worden.

Mogelijke valkuil voor het werk van DLV zijn de risico's die verbonden zijn aan doelgroepenbeleid, dat wil zeggen: te veel de focus op problemen en stigmatisering van een groep. Daarom is het van belang de nadruk te leggen op de kansen (halalvlees is een groeimarkt!) en op initiatieven vanuit de groep.

Het EC-LNV stelt in een studie dat er oplossingen zijn voor het ritueel slachten die én economisch interessant zijn én binnen de halalregels vallen én diervriendelijk zijn. LNV zou een rol kunnen spelen bij het vergaren van kennis en de verspreiding daarvan. Dit is in het belang van LNV omdat vanuit de politiek is gesteld dat men zal streven naar vermindering van het aantal onbedwelmde slachtingen.

#### *Leerpunten*

Wat kunnen we leren van deze casestudie? Hieronder worden de leerpunten opgesomd.

- Zoek ruime oplossingen. Dit voorkomt onnodige uitsluiting en verbreed het draagvlak voor beleid.
- Betrek verschillende type betrokkenen bij het proces. Bijvoorbeeld slagers, maar ook kan gedacht worden aan de consumenten, de supermarkten, enzovoorts.
- Voorkom een eenzijdig en anoniem wensbeeld: wie wil er een reductie van keurmerken? De consument. Maar wie is dé consument? En wat wil die nou echt? De consument wil duidelijkheid, transparantie. Maar dan hoeven er niet minder keurmerken te komen, maar wel meer duidelijkheid omtrent keurmerken.

Tot slot, spiegel je rollen en verplaats je in de ander. Wat zijn de belangen van de overheid en wat kan de overheid als het gaat om keurmerken. Keurmerken zijn een private aangelegenheid en daarom zijn de mogelijkheden voor een direct wijze van ingrijpen beperkt. Maar dankzij verschillen tussen halalconsumenten is er wel beleidsruimte voor indirecte instrumenten. Bovendien kan de overheid faciliteren bij het in kaart brengen van problemen en bij het zoeken naar oplossingen.

## 4. Praktijkvoorbeeld: Transformatie van het gebied De Venen

### 4.1 Samenhang tussen gebiedsgericht beleid en diversiteitsbeleid

Het landelijk gebied als multifunctionele ruimte voor alle inwoners van Nederland is een algemeen geaccepteerd uitgangspunt in nationale beleidskringen.<sup>1</sup> Hiermee staat het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) voor de opgave om relevante sectorale beleidslijnen om te vormen tot een integraal beleidskader waarbinnen verschillende (en vaak conflicterende) functies van het landelijk gebied worden afgestemd. LNV zet in op een gebiedsgerichte aanpak<sup>2</sup> met als filosofie 'Sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat'. In 2001 hebben het Rijk en de provincies de Regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid en reconstructiegebieden (SGB) ondertekend. Kern van deze regeling is dat het Rijk op hoofdlijnen stuurt en de regierol overlaat aan de provincies (Ark en Van den Brink, 2002). De provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte uitwerking van de hoofdlijnen van het rijksbeleid en sturen de uitvoering van het beleid aan. De gebiedsgerichte aanpak moet uiteindelijk leiden tot oplossingen die niet alleen rekening houden met het heterogene palet van maatschappelijke behoeften ten aanzien van het landelijk gebied, maar die ook aansluiten bij gebiedskenmerken en gewenste gebiedskwaliteit. Bovendien moet er meer ruimte ontstaan voor regionale actoren om deel te nemen in projecten. LNV ziet zichzelf als 'partner bij beleidsontwikkeling', waarbij zij één van de actoren is binnen een netwerk dat gekenmerkt wordt door een grote diversiteit aan belangen en doelstellingen (Pleijtte en Van Velzen, 1999). Binnen LNV is het afgelopen decennium ervaring opgedaan met gebiedsgericht beleid met gebieden die aangewezen zijn als Waardevol Cultuur Landschap (WCL) en gebieden aangewezen als Strategisch Groenproject (SGP).

#### *Strategisch Groenproject De Venen*<sup>3</sup>

Het Strategisch Groenproject De Venen is opgezet om in dit gebied de ecologische hoofdstructuur (EHS) te realiseren en is hiermee een uitwerking van Rijksbeleid.<sup>4</sup> De zwaartepunten in het Plan van Aanpak De Venen zijn natuurontwikkeling, duurzame (ver-

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* en het *Structuurschema Groene Ruimte 2*.

<sup>2</sup> De gebiedsgerichte benadering is voor het eerst geïntroduceerd in het milieubeleid in de nota *'Meer dan de som der delen'* (VROM, 1984), als een nieuwe benadering die de tekortkomingen van de generieke, sectorale benadering in het milieubeleid moest wegnemen (Pleijtte en van Velzen, 1999).

<sup>3</sup> Het gebied De Venen vormt het noordoostelijk deel van het Groen hart van Holland en ligt in de provincies Zuid-Holland, Utrecht en (voor een klein deel) Noord-Holland. Het gebied omvat de volgende gemeenten (of delen hiervan): Abcoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, Breukelen, Harmelen, Nieuwkoop, Ouder-Amstel, De Ronde Venen, Ter Aar en Woerden.

<sup>4</sup> De voorloper van dit project is het SGP-Vinkeveen-Nieuwkoop dat gericht was op natuurontwikkeling in de veenweidegebieden.

brede) landbouw en recreatieve voorzieningen.<sup>1</sup> Wat betreft natuurontwikkeling ligt het accent op moerasontwikkeling, wat sterk refereert aan het wensbeeld 'wilde natuur'.

### *Capaciteit voor waterberging*

Aan de wensen ten aanzien van het gebied De Venen is in de loop van de tijd toegevoegd dat men het gebied ook wil gebruiken voor waterberging. Klimaatsverandering en een aantal overstromingen in binnen- en buitenland hebben geleid tot hernieuwde aandacht vanuit de politiek voor waterbeheer.<sup>2</sup> Het grondgebied van De Venen is erg geschikt voor waterberging. In het nieuwe streekplan van de provincie Utrecht (in ontwikkeling) zijn zoekgebieden voor waterberging opgenomen. Dit is een nieuwe, toegevoegde functie voor het gebied, boven op de eerder gestelde doelen zoals opgenomen in het plan van Aanpak De Venen.

### *Projectaanpak*

Wat betreft opstelling en ondertekening van het plan is gekozen voor een brede aanpak, waarbij ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties betrokken waren.<sup>3</sup> De deelnemende organisaties hebben in februari 1999 een gebiedsconvenant ondertekend. De organisaties hebben afgesproken het plan gezamenlijk uit te zullen voeren. De betrokken provincies hebben de rol van regisseur bij de concrete invulling van het Plan van Aanpak in jaarprogramma's. De provincie Utrecht is de belangrijkste trekker. De provincies worden ondersteund door de Stichting Ontwikkeling De Venen die een (algemeen en dagelijks) bestuur en een projectbureau omvat.

Na ondertekening van het gebiedsconvenant kon niet direct worden overgegaan tot uitvoering. Het Plan van Aanpak was gebaseerd op een zogenoemd 'groeimodel' waarbij planonderdelen nader zouden worden uitgewerkt in nauwe samenwerking met de mensen en organisaties in het gebied zelf. De bestuurlijke aandacht (en financiële middelen) richt zich tot op heden met name op gebieden waar een functieverandering van landbouw naar natuur aan de orde is en op het stimuleren van mogelijkheden voor verbreding van de agrarische bedrijfsvoering.<sup>4</sup> De resultaten tot nu toe zitten vooral in nadere planuitwerking door gebiedscommissies, grondverwerving voor natuur en vrijwillige kavelruil ten behoeve van versterking van de landbouwstructuur. Knelpunten voor de uitvoering zijn: verzet tegen het plan onder boeren, natuur- en landschap vertegenwoordigers, de vrijwillige basis voor

---

<sup>1</sup> In het Plan van Aanpak worden in de Venen vier soorten gebieden onderscheiden: *gebieden met een natuurfunctie* (oorspronkelijk 1735 ha, nu 2585 ha); *agrarische ontwikkelingsgebieden* (met accent in de toekomst op ontwikkeling en versterking van de melkveehouderij); *gebieden met een verbrede landbouwdoelstelling* (agrarisch natuurbeheer, agrotourisme en streekgebonden of biologische producten); en *gebieden met recreatie als hoofdfunctie*.

<sup>2</sup> Met betrekking tot de waterproblematiek spelen er grofweg twee problemen: een wateroverschot en een tekort aan schoon (drink)water. Een oplossing voor beide problemen is om buffers in te bouwen in het systeem van aan- en afvoer van water door middel van tijdelijke opslag van water en het langer vasthouden van schoon water in gebieden waar dat nodig is.

<sup>3</sup> De betrokken partijen (27 in totaal) zijn: drie provincies, de gemeenten en waterschappen in het gebied, belangenorganisaties op het gebied van landbouw (GLTO en WLTO), recreatie en natuur en de ministeries van LNV, VROM en V&W.

<sup>4</sup> De provincie Utrecht zet bijvoorbeeld in op het agrarisch natuurlandschap (ten koste van veen behoud) waarbij boeren worden beschouwd als belangrijke beheerders van het landschap.



grondverwerving voor natuurontwikkeling en geen organisatorische verankering van recreatieve activiteiten in de projectorganisatie.

#### *Belangentegenstellingen en verschillen in waardesystemen*

Het plan omvat een groot aantal projecten (circa 150) die activiteiten en voorzieningen omvatten die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Landbouw, natuur en recreatie stellen namelijk elk hun eigen eisen. Vernatting is bijvoorbeeld een belangrijke voorwaarde bij de ontwikkeling van natuurwaarden, terwijl de mate van drooglegging een cruciale factor is voor de landbouw (melkveehouderij). Bovendien zijn er verschillende opvatting over hoe de nieuw te ontwikkelen natuur eruit moet zien en conflicteren deze uiteenlopende natuurpercepties met elkaar (zie bijvoorbeeld Berends, 2002). Ook is er bijvoorbeeld een spanningsveld tussen (toename van) recreatie in het gebied en landschappelijke kwaliteiten zoals bijvoorbeeld rust en ruimte door drukte en recreatieve faciliteiten op boerenerven.

## **4.2 Diversiteit in de Venen**

Diversiteit in De Venen komt tot uitdrukking in de volgende drie dimensies: (1) landschappen; (2) gebiedsfuncties; en (3) wensen van de gebruikers van het gebied.

### 1. Verscheidenheid aan landschappen

Het gebied wordt gekenmerkt door een duidelijk verschil tussen historische veenontginningen (veenweide gebieden) met typische verkavelingen die uit de middeleeuwen stammen (zuid) en de droogmakerijen die in de 19e en 20ste eeuw zijn ontstaan doordat grote plassen zijn drooggemalen (noord). Verder omvat het gebied twee plassegebieden (Nieuwkoop en Vinkeveen).

### 2. Verscheidenheid aan functies

#### *Landbouw*

Landbouw is een belangrijke vorm van bedrijvigheid in De Venen. De melkveehouderij is de grootste agrarische bedrijfstak, zowel wat betreft grondgebruik als economische omvang (Provincie Utrecht, 1998).

#### *Recreatie en toerisme*

Het gebied vervult een belangrijke recreatieve functie (wandelen, fietsen en vormen van recreatie die met water verbonden zijn) voor haar bewoners en voor mensen uit de omliggende Randstad en daarbuiten. De rust, stilte en het open karakter van het landschap zijn aantrekkelijke kanten van het gebied. De twee plassegebieden (met name de Vinkeveense Plassen) trekken watersporters vanuit heel Nederland en ook daarbuiten aan.

#### *Natuur en landschap*

De diversiteit in het landschap (veenweidegebieden, plassen en droogmakerijen) vormen op zichzelf een belangrijke kwaliteit van het gebied. Andere waarden zijn de grote openheid, stilte, gave en bijzondere verkavelingspatronen, lintbebouwing en boerderijstroken. De veenweidegebieden, 'bovenlanden' en graslanden in de droogmakerijen vormen een belangrijke habitat voor weidevogels. De Nieuwkoopse Plassen en de Botshol/Vinkeveense Plassen behoren tot de belangrijkste laagveen-

moerassen in Europa. Delen van De Venen zijn opgenomen in de ecologische hoofdstructuur (EHS). Het gebied kent echter ook een paar problemen, namelijk de bodemdaling door landbouwkundige drooglegging van veengronden, de aanvoer van water van elders ('gebiedsvreemd water') en brakke kwel in droogmakerijen.

#### *Wonen, werken en infrastructuur*

In het Utrechtse deel van De Venen zijn Mijdrecht en Woerden de grootste woon- en groeikernen in het gebied. Bodegraven is de belangrijkste woon- en groeikern in het Zuid-Hollandse deel. Uitbreidingen van kleinere kernen passen niet in het provinciaal beleid.<sup>1</sup> Het gebied is een geliefde woonplaats voor forensen met werk in de Randstad. De polders van de gemeenten Uithoorn en Amstelhoek hebben van oudsher een functie van 'wonen in het landelijk gebied' voor mensen uit omliggende steden. De twee plassegebieden zijn woonplaatsen van voornamelijk (rijke) nieuwkomers die rust en ruimte zoeken. Onder 'oorspronkelijke' gebiedsbewoners bestaat grote behoefte aan betaalbare woningen. De huidige huizenprijzen zijn relatief hoog. Starters wijken noodgedwongen uit naar Vinex locatie Leidsche Rijn. In het westelijk deel van De Venen zijn stedelijke functies sterk aanwezig. Hier vindt men de meeste bedrijventerreinen, wegen die het buitengebied doorkruisen en de grotere woonkernen.

### 3. Verscheidenheid aan gebruikers en hun wensen

#### *Boeren, burgers en buitenlui*

De boeren in het gebied vormen geen homogene groep. Er zijn boeren die zich uitsluitend richten op agrarische productie en boeren die naast voedselproductie ook (groene) diensten leveren. De bedrijfsstructuur, verkaveling, waterhuishouding en ontsluiting variëren in het gebied. Dit is van invloed op hoe boeren tegenover verbredingactiviteiten staan. Een boer in een relatief sterk landbouwgebied zal bijvoorbeeld eerder inzetten op schaalvergroting en intensivering en wordt door regionale beleidsmakers hiertoe ook gestimuleerd.

Ook de inwoners van de woonkernen en het buitengebied vormen geen homogene groep. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen oorspronkelijke gebiedsbewoners en de zogenoemde nieuwkomers, mensen die de omliggende steden als woonplaats hebben ingewisseld voor een woonplek in het landelijk gebied, maar wel in de stad zijn blijven werken. Verder zijn er rijke burgers afkomstig uit andere delen van het land neergestreken bij de plassegebieden. Of gebiedsbewoners direct belanghebbende zijn bij het Plan de Venen (d.i. eigendommen of gehuurd/gepacht bezit krijgen andere functie) of niet vormt een algemeen onderscheidende factor.

Opvallend is dat de kerkelijke verbondenheid van bewoners een algemeen onderscheidende factor is. Kerkelijke achtergrond speelt een rol bij de houding van agrariërs ten aanzien van verbredingactiviteiten, zoals bijvoorbeeld agrotourisme. Binnen bepaalde geloofsgemeenschappen worden invloeden van buitenaf door toenemende recreatie niet gewaardeerd. Bovendien willen deze groepen zeker geen activiteiten op dit terrein op zondag faciliteren. Verder vormt een kerkgemeenschap

---

<sup>1</sup> Buiten de rode contouren, zoals opgenomen in huidige provinciale streekplannen, geldt het zogenoemde restrictieve beleid dat gericht is op bescherming van het landschap van het Groene hart. In de praktijk betekent dit, dat het moeilijk is om iets te veranderen of te bouwen. Voor wat wel kan moet vaak ingewikkelde procedures worden gevolgd.

ook een sociaal netwerk waarbinnen tal van sociale activiteiten en zakelijke transacties plaatsvinden.

#### *Recreanten*

Een onderscheid kan gemaakt worden tussen recreanten uit het gebied, recreanten uit de Randstad (met name Amsterdam) en daarbuiten.

### **4.3 Analyse**

Het plan de Venen voorziet in een gebiedstransformatie waarbij conflicterende waarden en belangen in het geding zijn.

#### 4.3.1 Spanningen tussen private en publieke belangen

Vertegenwoordigers van het publieke belang, met name op bovenregionaal niveau, willen in het gebied De Venen vooral natuurontwikkeling. Men heeft ervoor gekozen om de grond voor natuurontwikkeling te verwerven op vrijwillige basis. De private belangen zijn verschillend. Sommige boeren laten zich uitkopen. Sommige boeren zien mogelijkheden in verbrede landbouw, bijvoorbeeld recreatievoorzieningen. Andere boeren houden vast aan het bestaande, zij willen geen verandering. Met name in gebieden waar de kerkelijke verbondenheid van de bewoners, waaronder boeren, groot is, bestaat meer homogeniteit qua wensen, ondanks verschillen in posities. In deze gebieden staat men in het algemeen wantrouwend tegenover aanpassingen zoals bijvoorbeeld recreatie (beslist niet op zondag). Bovendien heeft men moeite met invloeden van buiten af.

#### *Landbouw, kwaliteit leefomgeving en natuurontwikkeling<sup>1</sup>*

Vertegenwoordigers van het publieke belang willen natuurontwikkeling, maar wat is mooie natuur? Het Plan van Aanpak de Venen voorziet in ruim 2500 ha nieuwe natuur, merendeels door een functiewijziging van het areaal landbouwgrond. Echter, in het deelgebied Groot Mijdrecht Noord-West prefereren de meeste gebieds- en streekbewoners bestaanszekerheid van de landbouw boven natuurdoelen, zeker als het gaat om moerasvorming (een vorm van 'wilde natuur').<sup>2</sup> Veel gebiedsbewoners begrijpen de waarde van dit natuurtype niet. Zij vinden de omgeving zoals die is al mooi genoeg. Effecten van natuurontwikkeling zijn: meer kwel door peilverhogingen; blijvende landbouw wordt ingesloten door natuurgebieden; verandering leefomgeving (geen landbouw en meer recreatie); verlies van cultuurhistorische waarden onder andere kavelstructuren (DLG, 2002).

De landbouwsector speelt nog steeds een belangrijke rol in het gebied als grote ruimtegebruiker en drager van bijzondere waarden in landschap, natuur en cultuurhistorie. De huidige afname van het aantal agrariërs en schaalvergroting en intensivering bij bedrijven die overblijven vormen dan ook een bedreiging voor het behoud van deze waarden. Veel

---

<sup>1</sup> De grondverwerving door Bureau beheer landbouwgronden (BBL) loopt al enkele jaren in het gebied de Venen. Per deelgebied zijn er grote verschillen in resultaten en. Dit heeft grote consequenties voor de realisering van de natuurgebieden.

<sup>2</sup> Er is gebruik gemaakt van de interactieve methode 'Dialog' om de gebiedsbewoners bij de planvorming te betrekken.

tegenstanders, ook niet boeren, van het plan De Venen twijfelen echter aan de bestaanszekerheid van een landbouw met verbrede doelstelling.<sup>1</sup>

#### *Landbouw en behoud van veen*

Vertegenwoordigers van het publieke belang zien verdroging van het gebied als een groot probleem. Zij willen vernatting ten gunste van de natuur. Maar voor de (private) belangen van de boeren zijn lage waterpeilen essentieel.

Verdroging van veengebieden in De Venen wordt door de politiek, beleidsmakers en natuur en landschap vertegenwoordigers gezien als een groot probleem.<sup>2</sup> Door peilverhogingen en natuurlijk peilbeheer kan gebiedseigen regen- en kwelwater worden vastgehouden. Dat betekent dat in de winter hoge peilen worden aangehouden en in de zomer de peilen geleidelijk mogen zakken. Dit peilbeheer stelt echter duidelijke beperkingen aan het agrarisch grondgebruik en in het geval van diepe veenweidegebieden wordt melkveehouderij feitelijk onmogelijk. Voor het behoud van het open veen weidelandschap is echter een vorm van weidebeheer door boeren noodzakelijk

#### *Waterberging en behoud van het agrarisch natuurlandschap*

Het nationale publieke belang is gediend bij mogelijkheden voor waterberging. Het private belang van de inwoners is om droge voeten te houden.

Een belangrijke ontwikkeling voor De Venen is dat delen van het gebied (bijvoorbeeld droogmakerijen van Mijdrecht) door waterbeheerders en de politiek zijn aangewezen als mogelijke lokatie voor waterretentie en calamiteitenberging. Bestaande functies als landbouw en wonen stellen echter randvoorwaarden. Hier ligt dan ook een zeer moeilijke afstemmingsopgave. Als polders onder water komen te staan dan verdwijnt daar het agrarisch natuurlandschap. Een recent (protest)bezoek aan de burgemeester van de gemeente de Ronde Venen naar aanleiding van de presentatie van een concept structuurvisie (2002) maken duidelijk dat waterberging een item is dat sterk negatief leeft onder bewoners van het buitengebied en met name agrariërs hebben een grote betrokkenheid.

#### *Recreatie, kwaliteit van de leefomgeving en behoud van landschappelijke kwaliteit*

Vertegenwoordigers van het publieke belang op regionaal niveau, maar ook landbouw- en boeren organisaties, pleiten voor recreatiemogelijkheden, met name ten behoeve van de stedeling. Het private belang van de huidige bewoners is het behouden van de rust in dit gebied. Recreatievoorzieningen kunnen echter wel extra inkomsten genereren voor de boeren in dit gebied en dus kan dit in het belang zijn van (enkele van) de boeren en de middenstand.

Toename van recreatie in het gebied biedt verbredingsmogelijkheden voor agrariërs uit het gebied. Lokale groepen (al dan niet met ondersteuning vanuit het projectbureau De

---

<sup>1</sup> Een tweede tak in de bedrijfsvoering, naast primaire agrarische productie, is alleen maar een oplossing voor enkelen, agrarisch natuur beheer levert weinig op en streekproducten is tot mislukken gedoemd (gezien de slechte ervaringen met zoals veenweide kaas) (Project de Venen, 2000).

<sup>2</sup> In veenweidegebieden vereist bebouwing infrastructuur en landbouw een bepaalde drooglegging, met als gevolg dat het veen wordt blootgesteld aan zuurstof en langzaam wordt afgebroken. Gevolg is een voortdurende verlaging van de bodem en de noodzaak van nog meer water uitpompen (Werkgroep Amstelland, 2002).

Venen of betrokken provincies) initiëren en trekken agrotouristische activiteiten (onder andere bed and breakfast project, ontwikkelen van wandel- fiets- en kano mogelijkheden).<sup>1</sup> Echter, een toename van de recreatiedruk vormt tegelijkertijd een bedreiging voor het behoud van de landschappelijke kwaliteiten, zoals rust en ruimte. Bovendien vinden veel gebiedsbewoners dat realisatie van recreatiedoelen de kwaliteit van hun directe leefomgeving negatief zal beïnvloeden.

#### 4.3.2 Belangenvertegenwoordiging en belangenafweging<sup>2</sup>

Het Rijk wil natuurontwikkeling, onder meer in de vorm van moeras. Daarnaast is men op zoek naar locaties voor waterberging, om overstromingen te voorkomen. Tot slot wil men recreatie, voor de stedeling en om extra financiële mogelijkheden te scheppen voor de boer. Veel van de huidige bewoners willen de situatie houden zoals die is. Het is nu al mooi genoeg. Ook wil men de rust behouden.

De boeren zijn geen homogene groep. Sommige hebben belang bij gunstige regelingen om zich te laten uitkopen. Sommige hebben belangen bij recreatiemogelijkheden. Anderen willen de situatie houden zoals die is, dus met de lage grondwaterpeilen.

##### Moerasontwikkeling in de polder Groot Mijdrecht Noord-oost

Volgens het Plan de Venen moet de polder Groot Mijdrecht Noord-oost leeg (inclusief burgerbewoning in oude boerderijen). Met oog op de versterking van de natuurfunctie in het gebied Botshol/Vinkeveenseplassen zal in de oostelijke helft van de droogmakerij polder Groot-Mijdrecht Noord ± 480 ha natuur worden ontwikkeld. Het eindbeeld is een grootschalig moeras, met weinig bebouwing en deels toegankelijk voor recreatie. Eigendom en beheer van de natuurgebieden zal bij Natuurmonumenten komen te liggen. Een forse peilverhoging (circa 0,75 m) is nodig om de gewenste vernatting te realiseren. De boeren en burgers in deze polder hebben zich verenigd in de Vereniging De Leefbare Venen. Zij zijn fel tegen de plannen en vinden elkaar met name op het issue van de recreatie. Beide groepen voelen niets voor toenemende recreatie in hun leefomgeving. Samen stellen zij bezwaarschriften op en bereiden zij acties voor. De intentie van Natuurmonumenten om in samenwerking met de inwoners van de polder plannen te maken komt hierdoor nauwelijks van de grond.

De reacties van de boeren uit het gebied op de uitvoeringsplannen van het project De Venen lopen sterk uiteen. Bijvoorbeeld in de polder Groot Mijdrecht Noord-oost bieden boeren en bewoners actief weerstand tegen de realisatie van de natuurdoelen (zie kader boven), terwijl in de polder Zegveldbroek (waar een soortgelijk plan ligt) agrariërs verward zijn in een onderlinge strijd omdat een aantal boeren hun grond hebben verkocht. Bovendien is in de Zegveldbroek van samenwerking met burgers geen sprake. De relatief rijke bewoners van deze polder kijken neer op mensen uit de polder Groot Mijdrecht Noord (die door hen worden gezien als 'tobbers'). Zij begrijpen niet waarom de bewoners van deze polder zoveel weerstand bieden aangezien het een zwak landbouwgebied betreft (aanwezigheid van brakke kwel).

<sup>1</sup> Een voorbeeld van een lokale groep is de werkgroep agrotourisme van de agrarische natuur- en landschapsvereniging De Utrechtse Venen.

<sup>2</sup> Zie voor een overzicht van gebiedsactoren Bijlage hoofdstuk 4, bijlage 2.

### *Weinig ruimte voor win-win situaties*

De meeste agrariërs lijken niet uitgekocht te willen worden, terwijl het project De Venen voor het realiseren van haar natuur (ontwikkelings)doelstellingen wel afhankelijk is van opkoopmogelijkheden. Integratie van doelstellingen is bij natuurontwikkeling nauwelijks aan de orde. Hierdoor is de wederzijdse afhankelijkheid van partijen niet groot en de mogelijkheden voor win-win situaties ook niet (cf. Pleijtte en Van Velzen, 1999).

### *Compromissen*

De belangenafweging in het uitvoeringstraject van het plan de Venen wordt gekenmerkt door compromissen. Die compromissen worden ingegeven door het perspectief van geïntegreerd gebiedgericht beleid in een context van moeilijk verenigbare en niet eenduidige sectorale belangen, waarden en perspectieven. De voorkeur voor compromissen blijkt onder meer uit het feit dat de gebiedscommissie die tot taak had twee mogelijkheden (ontwikkeling nieuwe natuur en/of een agrarische functie) te onderzoeken voor een duurzame toekomst van de westelijke polder van de polder Groot-Mijdrecht Noord, heeft gekozen voor een tussen variant waarbij zowel aan de doelstelling van de landbouw met verbrede doelstelling als aan de doelstelling natuurontwikkeling wordt voldaan.<sup>1</sup> De wens tot het sluiten van compromissen zal naar verwachting ook het overheersende criterium zijn bij de beoordeling van noodzakelijk geachte aanpassingen van het Plan de Venen in 2004, het jaar waarin het project De Venen zal worden geëvalueerd.

### *Nieuwe samenwerkingsverbanden*

Tegenstanders van het plan De Venen vinden dat het plan hen 'door de strot is geduwd' en dat er niet naar hun wordt geluisterd. In reactie op de totstandkoming van het plan zijn in het gebied een nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan, die in wisselende coalities weerstand bieden tegen nieuwe ontwikkelingen bij de planuitvoering en nieuwe beleidsontwikkelingen. Sommige van deze lokale groepen realiseren doelen op terreinen waar het project maar moeizaam voortgang boekt<sup>2</sup>.

#### 4.3.3 Draagvlak voor beleid

Ten tijde van de start van de planvorming is er geen belang gehecht aan directe deelname van direct belanghebbenden aan het proces. Kenmerkend was de vorming van consensus tussen vertegenwoordigers van verschillende beleidsterreinen, overheidslagen en maatschappelijke organisaties op het gebied van landbouw, natuur en landschap. Er was dus sprake van een reguliere manier van werken. Aan de vraag of beleidsactoren de wensen en belangen van de direct belanghebbenden konden of wilden behartigen is geen aandacht

---

<sup>1</sup> Ook in relatie tot de tussenvariant blijven betrokken agrariërs vrezen voor hun bestaanszekerheid (onder andere door schade vanuit aangrenzend natuurgebied door opzetten waterpeilen).

<sup>2</sup> De Stichting de Bovenlanden bijvoorbeeld richt zich op behoud van cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten. Zij pachten grond van particuliere eigenaars voor symbolische bedragen en proberen het gebied terug te brengen in oude staat. Wel gaat het hier om gronden die voor de landbouw niet of nauwelijks meer interessant zijn en waar geen sprake is van grote functieveranderingen.

besteed.<sup>1</sup> Gebiedsbewoners voelden zich, dus, onvoldoende vertegenwoordigt in het planvormingsproces.

Gebiedsbewoners werden pas na vaststelling van het concept plan, door middel van informatieavonden en inloopsprekuren, in de gelegenheid gesteld om in te spreken. Het effect van deze late consultatie is dat er nog maar weinig ruimte was voor aanpassingen van het plan, laat staan voor de ontwikkeling van alternatieven, eigen initiatieven en ideeën.

Een greep uit de bezwaren tegen het plan de Venen

Twijfels over de meerwaarde van het plan voor landschap en natuur:

Het plan vormt een bedreiging voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied en voor de leefbaarheid (leegloop, beperkte toegankelijkheid natuur(moeras)gebieden en toename recreatie).

Bezwaren tegen de totstandkoming van het plan:

Het plan wordt beleefd als van boven opgelegd. Er is bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de maatschappelijke vraag naar natuur.

Bezwaren tegen plan inhoud en gevolgen:

Veel reacties waren gericht op de omvorming van het huidige cultuurlandschap naar nieuwe natuur of recreatie.

Bezwaren tegen de uitvoering:

Vertrouwen in de overheid en projectorganisatie is een item dat sterk leeft onder bezwaarden. Het wantrouwen richt zich met name op de basis van vrijwilligheid van grondaankoop voor natuur en de financiële onderbouwing van activiteiten (onder andere onderhoud natuurgebieden en blijvende betaling van agrarisch natuurbeheer).

Bron: Communicatiestrategie De Venen, 2000.

Tegelijkertijd liet de communicatie tijdens het planvormingsproces naar gebiedsbewoners te wensen over. Bij de start van het project was er alleen een relatie met de betrokken organisaties, terwijl na ondertekening van het gebiedscontract (bij de uitwerking van de gebiedsplannen) de communicatie met name gericht was op belanghebbenden in deelgebieden. Het effect was dat de vaststelling van het plan De Venen tot grote maatschappelijke onrust heeft geleid en er weinig kennis bestaat onder gebiedsbewoners over het nut en de noodzaak, als ook de samenhang van het plan.

Diversiteitsbeleid betekent onder meer luisteren naar de burger en hem vanaf aanvang bij het beleidsproces betrekken. Het plan De Venen laat zien wat er gebeuren kan wanneer dit mis gaat. Het gevolg is namelijk: wantrouwen tegenover de overheid.

---

<sup>1</sup> Het belang van deze vraag blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat agrariërs uit het gebied zich slecht herkennen in de standpunten van de GLTO vertegenwoordiging op provinciaal niveau.

#### 4.4 Lessen en aandachtspunten

##### *Inpraak leidt niet tot meer aandacht voor diversiteit*

De casestudie is een voorbeeld van een project waarbij inspraak niet heeft geleid tot bijstelling van de planinhoud. In het planvormingsproces lag de aandacht in de eerste plaats op het bereiken van bestuurlijke consensus. Inspraak procedures zijn met name gebruikt om het plan De Venen te 'verkopen' aan gebiedsbewoners en andere maatschappelijke betrokkenen. Vergroting van aandacht voor diversiteit is echter alleen mogelijk als in het planvormingsproces de maatschappelijke inbreng vanaf het begin wordt georganiseerd en wanneer deze inbreng ook daadwerkelijk van belang is bij het innemen van formele besluiten (cf. Edelenbos, 2000-2001).

##### *Een nieuwe procesnorm*

De aandacht voor diversiteit in planvormingsprocessen kan worden vergroot door introductie van een nieuwe procesnorm. Deze norm omvat dat alle (tussen)besluiten moeten worden verantwoord op basis van procesafspraken die de aandacht voor diversiteit moeten borgen.

##### *De grenzen aan interactieve beleidsvorming*

Met oog op de creatie van draagvlak is het serieus omgaan met de inbreng van belangen en perspectieven van gebiedsbewoners en andere betrokkenen in het planvormings- en uitvoeringsproces een groot goed, als deze inbreng ook doorwerkt naar formele beslissingen. De casus De Venen illustreert dat gebrek aan vertrouwen en draagvlak voor plannen onder gebiedsbewoners, de uitvoering ervan bemoeilijkt. Wanneer gebiedsbewoners en andere betrokkenen zich samen buigen over doelen en alternatieven kan er een andere discussie ontstaan dan de zich herhalende discussies over gevoelige beleidskeuzes, zoals bijvoorbeeld de items van nieuwe 'wilde' natuur (moerasvorming), waterpeilen en capaciteit voor waterberging.

Wanneer men interactieve beleidsvorming als instrument wil inzetten, moet van tevoren wel vast staan dat de inbreng vanuit de bevolking daadwerkelijk kan leiden tot aangepast beleid. Wanneer hier geen ruimte voor is, bijvoorbeeld omdat de beleidsdoelen al vast staan en het niet mogelijk is om daar van af te wijken, moet men tot de conclusie komen dat interactieve beleidsvorming op dit terrein niet mogelijk is. In situaties van conflicterende ruimte claims, zoals in De Venen, is het de vraag of de inzet van interactieve beleidsvorming automatisch leidt tot een bevredigender resultaat. Een gebrek aan maatschappelijk consensus, weinig speelruimte voor win-win-situaties en onvoorspelbare beleidswijzigingen leiden ertoe dat de discussie voor de bewoners ondoorzichtig is geworden. Er worden compromissen gesloten waarbij heldere keuzes voor specifieke maatschappelijke en economische belangen op de achtergrond zijn geraakt.

##### *Leerpunten*

Net als in het vorige hoofdstuk zullen we ook nu leerpunten analyseren uit de case. De leerpunten zijn:



Voorkom een eenzijdig wensbeeld: het wensbeeld van het Rijk was natuurontwikkeling, met name moerasvorming. Het moeras refereert aan de wens van 'wilde natuur'. Dit is echter een erg eenzijdig beeld op wat natuur is en wat mogelijk is met zo'n gebied.

Voorkom een anoniem wensbeeld: voor wie wordt de natuur ontwikkeld en dan met name het moeras? Wie wil dit soort wilde natuur en waarom? De begunstiger van het beleid heeft in dit geval geen duidelijk gezicht.

Zoek ruime oplossingen: wellicht waren er meer mogelijkheden geweest dan alleen natuurontwikkeling in de vorm van moeras.

Spiegel je rol, verplaats je in de ander: voor de mensen in het gebied is moerasvorming en daarmee samenhangend hoge waterpeilen, erg ingrijpend. Dit geldt zowel voor de bewoners als voor de agrarische ondernemers. De extra functie van waterberging is nog ingrijpender. Om het beleid uit te kunnen voeren, is men afhankelijk van de medewerking van de bewoners van het gebied.

Betrek zoveel mogelijk verschillende betrokken actoren en in een vroeg stadium bij het beleids- of planvormingsproces.



## Literatuur

Ark, R. van en A. van den Brink (2002). 'Minder rijksinvloed, hardere resultaten bij gebiedsgericht beleid. In: *Landwerk*, nr. 1-2002.

Berends, H. (2002). *Vraag en aanbod van natuur. Over de maatschappelijke vraag naar natuur en over het antwoord daarop van eigenaren en beheerders van natuur*. Alterra-rapport 605. Alterra, Research Instituut voor de Groene ruimte, Wageningen.

Commissie landbouw (2000). *Gebiedsplan landbouw. Uitwerking Plan van Aanpak De Venen (bijlagen)*. Commissie landbouw, 11 april 2000.

Contactblad Mens en Dier,  
<http://www.animalfreedom.nl/paginas/informatie/contactbladoktober2001.html>.

Corporaal, A., R. Nijbijvank en M. Meeuwissen (2002). *Regionale waterbestuurders zitten met een cultureel dilemma*. Concept artikel voor Binnenlands bestuur.

Dienst Landelijk Gebied (2002). *Integrale inrichtingsvisie Groot Mijdrecht Noord oost en de gehele Bovenlanden*.

Dienst Landelijk Gebied (2001). *Werkdocument uitvoering verkaveling de Venen*. Vastgesteld d.d. 10 oktober door het dagelijks bestuur van de Venen.

Dinten, Wim van (2002). *Met gevoel voor realiteit - over herkennen van betekenis bij organiseren*. Eburon, Delft.

DLV Adviesgroep (2002). *Allochtonen in agribusiness, vooruitgang door verbeterd inzicht*. Naaldwijk.

Edelenbos, J. (2001). Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. In: *Bestuurskunde* jaargang 10, december 2001, nummer 8, p. 349-356.

Edelenbos, J. (2000). Proces in vorm. *Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.

Essed, P. en M. de Graaff (2002). *De actualiteit van diversiteit. Het gemeentelijk beleid onder de loep*. E-Quality, Den Haag. Forum, Utrecht.

Fattouchi, F. en N. Bouanani (2001). *Islamitische slagerijen op de halalvleesmarkt - Kansen en bedreigingen*. Afstudeerscriptie Katholieke Universiteit Nijmegen.

Gebiedscommissie Groot Mijdrecht Noord-west (2000). *Gebiedsplan Groot Mijdrecht Noord-west. Uitwerking Plan van Aanpak De Venen*. 10 april 2000.

Gemeente De Ronde Venen (2002). *Concept Structuurvisie van de gemeente De Ronde Venen*. Gemeente De Ronde Venen, oktober 2002.

Haartsen, T. (2002). *Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld?* Nederlandse Geografische Studies (NGS 309), Utrecht/Groningen.

Huijbregts, M. (2002). Plan van Aanpak diversiteitsbeleid LNV, m.m.v. Dineke Van Zwieten en Maaïke de Graaff.

Loseman, B. e.a. (2002). *Inventarisatie ritueel slachten in Nederland*. Expertise Centrum LNV, Ede.

Meeusen, M. en S. Deneux. (2002). *Een Babylonische keurmerkverwarring?* LEI, Den Haag, rapport 5.02.06

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002). *Voedsel en groen - Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002). *LNV Consumentenplatform, vernieuwend werken*. Directie VVA, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002). *LNV Consumentenplatform - Waar komt mijn vlees vandaan?* Directie VVA, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002). *Jaarbrief 2003*. Den Haag.

Mommaas, H. (2002). *Op zoek naar Arcadia. Over de sociaal-culturele dimensie van de groene ruimte*. Concept - essay opgesteld door Hans Mommaas (universiteit van Tilburg) in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster voor een werkconferentie op 1 oktober 2002.

Pleijtte, M. en P.A.A. van Velzen (1999). *Varen wij wel? Leidraad voor een verantwoorde LNV-participatie bij een gebiedsgerichte aanpak*. Rapport 613, DLO-Staring Centrum, Wageningen.

Ploeg, B. van der (2002). *Project LNV effectief op gebiedsniveau: casus De Venen*. Concept gebiedsanalyse, mei 2002. LEI, Den Haag.

Projectbureau de Venen (2000). *Communicatiestrategie de Venen*. Projectbureau De Venen, augustus 2000.

Provincie Utrecht (1998). *Plan van Aanpak de Venen*. Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2002). *Landschapsvisie. Een analyse van kernkwaliteiten en een verkenning van ontwerpogaven voor het Utrechtse landschap*. Vastgesteld door gedeputeerde staten van Utrecht, april 2002.

Raad Openbaar Bestuur (2002). *Primaat in de polder - Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*. Maart 2002.

Selnes, T.A. *LNV Effectief op gebiedsniveau?* (2003) LEI, Den Haag, concept versie rapport.

Slow Food Movement, zie internet pagina: [www.slowfood.com](http://www.slowfood.com).

Survey marktonderzoek (2002). *De aankoop en consumptie van vlees*. Zoetermeer.

Werkgroep Amstelland (2002). *Stroomgebiedsvisie Amstelland. Discussienota*. Projectteam WB21, provincie Utrecht, juni 2002.

Winden, Aad van (2002). *Een beleidsinitiatief voor transparantie van keurmerken?* Expertise Centrum LNV, Ede, concept notitie.

Woerkum, C. van (2000). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Samsom, Alphen aan den Rijn.

Woerkum, C. van en N. Aarts (2002). *Wat maakt het verschil?* Over de waarde van pluri-formiteit in interactieve beleidsprocessen.

Zwieten, Dineke van (2002). *Divers denken, divers doen, Verkenning naar de theorie en praktijk van het begrip diversiteit voor LNV*. Expertise Centrum LNV, Ede, concept notitie.



# Bijlage 1 Een nationaal keurmerk voor Halalvoedsel

## Bijlage 1.1 Overzicht van actoren

Actoren die betrokken zijn bij het ontwikkelen van een keurmerk

### *Belangenorganisaties halalvoedsel*

- HSB, Halal Stichting Benelux (Halal-correct keurmerk), Ben Ali Salah, tel: 071-5235770.
- HVV, Stichting Halal Voeding en Voedsel, Meneer Qayyoem, tel: 070-3649191.
- Imammin Halal Food Group, Steve Badloe, tel: 026-4722677.
- SNH, Stichting Nationale Halalkeur, Erol Poyraz (voorzitter), tel: 010-4427589.

### *Belangenorganisaties dierenwelzijn*

- Rechten voor al wat leeft.
- Dierenbescherming.
- Mens en Dier (zie contactblad Mens en Dier oktober 2001).

### *Belangenorganisaties vleessector*

- PVE, productschap vee, vlees en eieren, Gerke Corstiaensen, tel: 079-3687948.
- KNS, Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie, Rijswijk.
- COV, Centraal Orgaan Vleessector, Peter Hardon.

### *Belangenorganisaties consumenten*

- Consumentenbond, gids september 2002. (Info over halalvoedsel, verder geen rol in discussies).
- Controlediensten overheid.
- RVV, Aad van Sprang (of opvolger) - onder andere lijst met slachterijen die goedkeuring hebben om ritueel te slachten.

### *Detailhandel*

- CBL, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel.
- Konmar (Laurus groep).

### *Export*

- COHS (verstrekken van halal certificaten).
- Keuringsdienst van Waren, heeft recent onderzoek gedaan.

### *LNV*

- Werkgroep Ritueel Slachten, Cynthia Nolten.
- Consumentenplatform, Francien Kiewiet De Jonge, tel: 070-3784201.

- Henk de Jonge, directie Industrie en Handel, tel: 070-3784128
- André Jurjus, directie VVA, houdt zich bezig met Ritueel slachten

#### *Onderzoek*

- DLV, onderzoek naar islamitische slagers, onder andere hoe zij tegenover de Nederlandse overheid staan
  - Jan Nauta: Deventer, tel: 0570-501566.
  - Louvenberg (P&O service DLO): tel: 0418-570152.
- KUN
  - Fatima Fattouchi (werkt nu bij Ministerie van Binnenlandse Zaken).
  - Nezha Bouanani.
- EC-LNV
  - Rene Bok, tel: 0318-671551
  - Richard Donker

#### *Overig*

- Kamer van Koophandel Haaglanden, heeft project gedaan t.a.v. halalkeurmerk.
- Marketingadviesbureau voor de culturele markt Cibit, Capelle aan de IJssel, directeur is Erol Poyraz, hij is tevens voorzitter van SNH, tel: 010-4427589
- SGS - internationale organisatie die zich bezighoudt met certificering en kwaliteitszorg. Zijn destijds ingehuurd om richtlijnen voor te bereiden voor halalkeurmerk. De heer Hendriks heeft meegewerkt aan voorstellen voor een halalkeurmerk, tel: 0181-693333.

### **Bijlage 1.2 Lijst van gesprekpartners**

Steve Badloe - Imammin Halal Food Group  
 René Bok - Expertise Centrum LNV  
 Gerke Corstieansen - Productschap voor Vlees en Eieren  
 Hans Dagevos - Voedingscentrum  
 Mique Huijbregts - LNV, Directie Landbouw  
 Francien Kiewiet de Jonge - LNV, Directie VVA, Consumentenplatform  
 Jan Nauta - Adviesgroep DLV  
 Cynthia Nolten - LNV, Directie Landbouw, Werkgroep ritueel slachten  
 Alberthe Papma - LNV, Directie Groene Ruimte en Recreatie  
 Marjolein Sonnema - LNV, Directie Industrie en Handel  
 Dineke van Zwieten - Expertise Centrum LNV



### Bijlage 1.3 Tabel uit kwantitatief onderzoek Consumentenplatform

Tabel 1: *Belangrijkste redenen om bepaalde soorten vlees niet te eten*

	varkens	paard	lam	kalf	wild	schaap/ geit	rund	kip/ kalkoen	anders
% 'zou nooit kopen' →	17	12	11	11	11	8	5	6	7
redenen om niet te kopen:									
is ongezond	27							6	12
vanwege de smaak	22	17	41	12	29	55	26	49	38
allergisch voor	18								
schadelijk voor ge- zondheid	9								
varkenspest, bse, mkz, etc.	7						41	8	
nare gedachte/gevoel		67	49	64	47	13	12	21	17
Gebruik hormo- nen/antibiotica				7					
nog anders	29	14	9	17	32	33	17	25	41

Bron: Survey marktonderzoek, maart 2002, De aankoop en consumptie van vlees, blz. 8.

## Bijlage 2      Transformatie van het gebied De Venen

### **Bijlage 2.1 Overzicht actoren**

#### *Inerne actoren*

Medewerkers en bestuurders van project De Venen;

Medewerkers en bestuurders/directies van convenantpartners:

- Ministeries (LNV, VROM en V&W);
- Provincies (Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland);
- Gemeenten (Abcoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, breukelen, Harmelen, Nieuwkoop, Ouder-Amstel, De Ronde Venen, Ter Aar en Woerden);\
- Hoogheemraadschappen (Amstel, Gooi en vecht, van Rijnland en De Stichtse Rijnlanden);
- Waterschap de Oude Rijnstromen;
- Gewestelijke Land- en Tuinbouworganisatie;
- Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie;
- De Stichtse Milieufederatie;
- Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten;
- Staatsbosbeheer;
- De Koninklijke Nederlandse Toeristenbond (ANWB);
- HISWA-vereniging

#### *Externe actoren*

- Grondeigenaren (met name agrariers);
- Bewoners van de streek (buitengebied en woonkernen);
- Ondernemers in de streek (deels verenigd in Veens Economisch Netwerk);
- Belangenorganisaties (onder andere agrarische natuurverenigingen);
- Recreanten;
- Media.

### **Bijlage 2.2 Lijst van gesprekspartners**

- Wim Dijkman, Provincie Utrecht, projectleider project Transformatie van het veenweidegebied;
- Albert Corporaal, Alterra, onderzoeker landschapecologie;
- Margreet Kokshoorn, gewezen communicatie-adviseur van project De Venen;
- Piet Rijk, LEI, wetenschappelijk onderzoeker;
- Bareld van der Ploeg, LEI, wetenschappelijk onderzoeker

### *Bijeenkomsten*

- Vergadering werkgroep Agrotourisme van de Agrarische Natuur en Landschapsvereniging De Utrechtse Venen, 18 november 2002;
- Discussie avond 'Welke toekomst voor boer en tuinder in ons gebied?', georganiseerd door GLTO De Ronde Venen en het AJK Utrechtse Venen, 21 november 2002.

## Bijlage 3      Discussie binnen het Diversiteitsoverleg

Tijdens een bijeenkomst van het diversiteitsoverleg is dit onderzoek gepresenteerd.<sup>1</sup> De reacties op de presentatie waren zeer waardevol. De discussie is samengevat in een aantal leerpunten. Deze leerpunten zijn hieronder uitgewerkt.

### *Leerpunten cases*

Uit de casestudies kunnen de volgende leerpunten afgeleid worden voor LNV medewerkers.

- Voorkom eenzijdig wensbeeld  
Voorkom dat met een te eenzijdig en dichtgetimmerd wensbeeld naar een bepaald gebied, plan of onderwerp gekeken wordt. Bijvoorbeeld wat betreft de case De Venen is er een beeld gebruikt van hoe dat gebied eruit zou moeten gaan zien, namelijk natuur met veel moeras, wat niet aansluit bij de wensen van de bewoners en de gebruikers van het gebied. Daarom zijn de volgende vragen van belang: welke beelden ten aanzien van het gebied (of van het onderwerp) heb ik gebruikt; zijn dat eenzijdige beelden; is er gebruik gemaakt van de beelden van mensen in het gebied (of de beelden van mensen die direct betrokken zijn bij het onderwerp); kloppen die beelden met de beelden die belanghebbenden hebben (bijvoorbeeld een beeld van hoe een natuurgebied eruit moet zien, beeld van wat natuur is, beeld van wat het onderwerp is)?
- Voorkom anoniem wensbeeld  
Voorkom dat beleid ontwikkeld wordt zonder dat de belanghebbenden voor dat beleid duidelijk in beeld komen. Bijvoorbeeld wat betreft de case De Venen wordt er natuur ontwikkeld zonder dat er een duidelijk beeld is voor wie en ten behoeve van wat dat wordt gedaan. De volgende vragen zijn hieraan gerelateerd: voor wie wordt het beleid ontwikkeld en hebben de belanghebbenden van het beleid een duidelijk gezicht gekregen; is de bredere behoefte van buiten het gebied en het perspectief in het gebied met elkaar verbonden (de personen waarvoor het beleid gevoerd wordt blijft soms anoniem, bijvoorbeeld natuurontwikkeling voor stedelingen terwijl die stedelingen buiten het zicht blijven)?
- Zoek ruime oplossingen  
Definieer oplossingen niet te smal. Voorkom dat je onnodig groepen buitensluit. Bijvoorbeeld wat betreft de Halal case heeft het Consumentenplatform een wens geformuleerd (reductie van het aantal keurmerken) wat onnodig bepaalde wensen (een halalkeurmerk) buitensluit. Een bredere formulering (beter gebruik van keurmerken) was ook mogelijk geweest. Daarom zijn de volgende vragen voor LNV-medewerkers relevant: heb je ruimte gegeven voor oplossingen; heb je verschillende

---

<sup>1</sup> Het LNV diversiteitsoverleg bestaat uit een groep LNV-medewerkers van de centrale en regionale beleidsdirecties en het EC-LNV die eens per maand samenkomen om te praten over diversiteitsbeleid en de toepassing daarvan binnen LNV. Het diversiteitsoverleg is de opvolger van het emancipatieoverleg. De presentatie werd gehouden op 21 januari 2003.

typen belanghebbenden bij het proces betrokken; heb je geen groepen onnodig buitengesloten door een te enge formulering; heb je meerdere mogelijkheden toegelaten?

- Spiegel je rollen

Bekijk kritisch welke rol is weggelegd voor LNV en waarom dat een taak voor LNV is. En bekijk je eigen rol binnen het proces kritisch. Bijvoorbeeld wat betreft de Halal case: wat zijn private aangelegenheden (het opstellen van een keurmerk) en wat is het publieke belang (duidelijkheid voor de consument). Wanneer het publieke belang groot genoeg is, kan gekozen worden voor een faciliterende rol. Een voorbeeld wat betreft de case De Venen is hier dat vanuit LNV is gesteld dat men natuurontwikkeling wil in het gebied maar dat men afhankelijk is van private beslissingen (bijvoorbeeld verkoop van grond) waar het proces op kan stuklopen. Verder is de vraag van belang wat de overheid kan in het kader van interactieve beleidstrajecten. Bestaat er rond een beleidsissue, zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling, voldoende ruimte om op gebiedsniveau te onderhandelen over natuur(wens)beelden, instrumenten of de wijze waarop deze ingezet worden. De volgende vragen kunnen hieraan gekoppeld worden: heb je als overheid hier wel een rol en welke dan, wat is de beleidsruimte, welke redenen heb je om dingen te doen, wie kan het beste wat met de bewoners; welke rol heb je zelf; welke rol wil je spelen; wat wil je/kun je/doe je (bijv. in kader van beleidsproces: participatief of afstand nemen)?

- Verplaats je in anderen

Beleid kan diep ingrijpen op de levenssfeer van burgers. Bijvoorbeeld wat betreft de Halal case gaat het om religieuze normen en waarden maar ook waarden ten aanzien van dierenrechten. Dit zijn waarden die voor mensen essentieel zijn. Wat betreft de case De Venen gaat het om een verandering van een gebied waardoor de leefomgeving en de bedrijfsmogelijkheden van mensen drastisch veranderen.

Het is voor LNV-medewerkers belangrijk zich het volgende te realiseren:

Wat willen de belanghebbenden en waarom willen ze dat; probeer je te verplaatsen in hun positie; neem hun emoties en wat daar achter zit serieus; ga niet alleen met belangenorganisaties in gesprek gaan maar ook met direct betrokkenen; niet altijd met zelfde groep mensen in gesprek gaan maar ook eens 'met hun burens'.

- Mogelijkheden voor de toekomst

Tijdens de discussie met het Diversiteitsoverleg is kort aan de orde gekomen hoe bovenstaande leerpunten in de toekomst gebruikt kunnen worden. Benadrukt werd dat bovenstaande leerpunten niet nieuw zijn en in de praktijk al wel eens toegepast zullen zijn. Toekomstig onderzoek moet laten zien in welke dossiers één of enkele van bovenstaande leerpunten is toegepast en hoe dat heeft gewerkt. Het doel is om successen naar voren te halen en daarvan te leren.