G E M E E N T E E N E C O L O G I E

Een onderzoek naar overdracht en toepassing van ecologische kennis in gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied.

B.C. Bröcking
Wageningen, 1978

Vakgroep Voorlichtingskunde Landbouwhogeschool.

120933

I N H O U D S O P G A V E

	Ten geleide	I
	Voorwoord	II
1.	Probleemformulering	1
2.	Ecologie en gemeentelijk natuurbeleid	2
2.1	Inleiding	2
2.2.1	Keuze voor het gemeentelijk beleid als onderzoeksterrein	2
2.2.2	De betekenis van de gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening: het bestemmingsplan buitengebied	4
2.3.1	De keuze voor ecologie als wetenschapsgebied	5
2.3.2	Betekenis van de ecologie voor de ruimtelijke ordening	6
2.3.3	De betekenis van de milieukartering en -waardering voor het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied	10
3.	Theoretisch perspectief op de relatie wetenschap - beleid	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Definiëring van het begrip beleid	13
3.3.	Het ontstaan van beleid: een symbolisch interactionistische visie	14
3.3.1	Kritiek op de symbolisch interactionistische visie	19
3.3.1.1	Het ontbreken van het verschijnsel 'macht'	20
3.3.1.2	Kanttekeningen n.a.v. Mauss' typologie van belangen-groepen	21
3.3.1.2.1	Meerdere belangen van belangengroepen	22
3.3.1.2.2	De rol van 'Scientific interestgroups': enige kanttekeningen	22
3.3.1.2.3	Het onderscheid 'political interest group', 'political party' en 'pressure group'	31
3.3.1.2.4	Ambtelijke diensten als 'political interest group'	31

3.3.2	De beleidsvorming rond het bestemmingsplan buitengebied gezien vanuit een symbolisch interactionistisch perspectief	37
3.4.1	Middelen tot beïnvloeding van de beleidsvorming	39
3.4.2	Macht	40
3.4.2.1	Definities van macht	41
3.4.2.2	Vormen van macht	41
3.4.2.3	Machtsmiddelen	45
3.4.2.4	Meten van macht	47
3.4.3	Communicatie	48
3.4.3.1	Communicatiebeïnvloedende factoren	53
3.4.3.1.2	Kenmerken van bronnen	53
3.4.3.1.3	Mediumtypen	60
3.4.3.1.4	Kenmerken van de boodschap	61
3.4.3.1.5	Gebruikerkenmerken	63
3.4.3.2.	Diffusiemodellen voor de verspreiding van kennis: enige kanttekeningen	67
4.	Onderzoeksmethode	70
5.	Analyse van de onderzoeksgegevens	72
5.1	Inleiding	72
5.2	Het bestemmingsplanproces: de programmavormgevings- en vaststellingsfase	72
5.2.1	De programmafase	72
5.2.2.	De vormgevingsfase	75
5.2.3	De vaststellingsfase	76
5.3	De voorbereiding van het bestemmingsplan buitengebied: toetsing van een symbolisch interactionistisch perspectief	78
5.3.1	Het gebruik van het middel 'macht'	78
5.3.1.2	Het besluit tot het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied	78
5.3.1.3	De programmafase van het bestemmingsplan buitengebied	82
5.3.2	De overdracht van ecologische informatie naar het beleid	89
5.3.2.1	Bronnen en kanalen van ecologische informatie	90

5.3.2.2 Het effect van communicatie van ecologische kennis 93
5.3.2.3 Communicatiebeïnvloedende factoren: het formele karakter van de bestemmingsplanprocedure 93
5.3.2.3.1 Kenmerken van bronnen van ecologische informatie 94
5.3.2.3.2 Gebruikte media en hun kenmerken 100
5.3.2.3.3 Kenmerken van de boodschap 101
5.3.2.3.4 Kenmerken van de gebruiker 104

6. Besluit 107
6.1 Ecologie 107
6.2 Voorlichtingskunde 109

Samenvatting 112

Geraadpleegde literatuur 128

Bijlagen

Ten geleide

Een kernprobleem, waar de voorlichtingskunde zich op richt, is de wijze waarop men kan bevorderen dat bij het nemen van beslissingen zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Het onderzoek in deze richting is tot dusverre in hoofdzaak gericht geweest op beslissingen van idividuen, bedrijven en scholen. In onze samenleving worden echter de beslissingen, die door de overheid worden genomen van steeds grotere betekenis. Ook daarbij maakt menigeen zich zorgen dat de beschikbare kennis onvoldoende wordt benut.

Het is duidelijk, dat de kennis, die bij het onderzoek naar de toepassing van wetenschappelijke kennis door individuen en bedrijven is verkregen, niet zo maar gegeneraliseerd kan worden naar overheidsdiensten. Daarvoor verschilt de organisatiestructuur en vooral de politieke context te veel. Dit was voor ons een reden om een explorerend onderzoek te richten op deze problematiek.

Hievoor moet uiteraard een specifiek terrein van overheidsbeleid gekozen worden. Bij ons onderwijs aan de Landbouwhogeschool zijn we vooral betrokken bij de opleiding van studenten voor functies in het milieubeleid en het planologisch beleid van de overheid. Dit was een reden om het onderzoek te richten op dit gebied. Dit is nader gespecificeerd tot de toepassing van ecologische kennis bij de opstelling van het bestemmingsplan buitengebied door gemeentelijke overheden.

Bij het aanpakken van een nieuw onderzoeksterrein zitten de grootste moeilijkheden veelal in het ontwikkelen van een theoretisch kader en van een onderzoeksmethodiek. Dit is hier ook het geval geweest, vooral toen bleek dat de theorieën van Havelock over de "Dissemination and Utilization of Scientific Knowledge" in tegenstelling tot de aanvankelijke verwachting geen voor de onderzoeker bevredigend kader konden leveren. Dit rapport geeft een verslag van onze worstelingen met dit probleem. We hopen dat zij voor anderen een stimulans kunnen zijn om zich ook in dit belangrijke terrein van onderzoek te gaan verdiepen.

We zijn de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek bijzonder dankbaar dat zij dit onderzoek financieel mogelijk hebben gemaakt.

Wageningen, juni 1978

A.W. van den Ban

Voorwoord

De lezer van dit onderzoeksverslag wil ik bij voorbaat waarschuwen voor de graad van imperfectie ervan. Naar mijn mening is dit onderzoek niet volledig afgerond, maar is het ergens tussen de theoretische wal en het praktische schip gevallen. De oorzaak is tijdgebrek. Het was mij onmogelijk om binnen de beschikbare periode op een dergelijk nieuw gebied, dat nog nooit door de voorlichtingskunde betreden was en zonder veel steun van buitenaf, een onderzoek theoretisch goed voor te bereiden, uit te voeren en adequaat af te ronden.
Hoewel het onderzoek voor mijn gevoel niet "af" is, heb ik toch gemeend mijn nog niet geheel uitgekristalliseerde ideeënontwikkeling op papier te moeten zetten. Redenen daarvoor zijn de volgende:

- in tegenstelling tot de gebruikelijke opvatting zijn mijns inziens ook voorlopige bevindingen van wetenschappelijk denkwerk interessant. De nog niet uitgekristalliseerde ideeën, de mogelijke inconsistenties daartussen, kunnen de lezer eerder stimuleren tot nadenken dan het gladde eindprodukt.
- de voorlichtingskunde theorievorming kan verrijkt worden met delen van de in dit onderzoek besproken theorieën van het symbolisch interactionisme en de ideeën van Etzioni over "societal guidance".
- Aangezien tot op heden weinig bekend is over de praktijk van de voorbereiding van gemeentelijke bestemmingsplannen voor het buitengebied, kan een verslag daarvan een interessant onderwerp zijn. Van bijzonder belang was hierbij voor ons de relatie tussen beleidsvorming en wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoeksverslag bestaat uit twee delen: een theoretisch kader, van waaruit de voorlichting naar het overheidsbeleid geanalyseerd kan worden en een verslag van mijn indrukken over het gebruik van ecologische informatie bij de gemeentelijke besluitvorming rond bestemmingsplannen buitengebied. Deze twee delen sluiten niet geheel op elkaar aan, aangezien mijn ervaringen in het veld mij juist aan het denken zetten over een ander theoretisch kader, dan datgene waarmee ik het onderzoeksveld betreden had.
  De voorlopige resultaten daarvan staan in hoofdstuk 3 afgedrukt.

Tot slot wil ik bedanken:

- al diegenen (zoals medewerkers van provincie en gemeenten, medewerkers van belangengroepen op het gebied van de natuurbescherming, van landbouworganisaties, medewerkers van onderzoeksinstituten, stedebouwkundige bureaus etc.), die bereid waren om me over hun ervaringen te vertellen m.b.t. de totstandkoming van bestemmingsplannen en de rol van ecologische kennis daarin.

- Prof.dr.ir. A.W. van den Ban voor het feit dat hij mij de gelegenheid heeft gegeven dit onderzoek te doen en me van vele literatuursuggesties heeft voorzien
- mijn ex-collega's drs. C.M.J. van Woerkom en ir. J.A. van Huis voor de steun, die zij mij gegeven hebben bij de ideeënontwikkeling, waarvan dit verslag een weerslag is
- en in het bijzonder het Bestuur van de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek wegens hun bereidheid dit onderzoek te financieren.

drs. B.C. Bröcking

hfst. 1. PROBLEEMFORMULERING

Het behoeft nauwelijks enige toelichting, wanneer gesteld wordt dat de milieuproblematiek een van de zwaarste opgaven is, waarvoor de mensheid zich tegenwoordig gesteld ziet. Uitputting van natuurlijke hulpbronnen, water-, bodem- en luchtverontreiniging, geluidshinder e.d. zijn een aantal vormen, waaronder deze problematiek zich manifesteert. In Nederland, zo is mijn indruk, vindt menigeen dat er iets aan deze problemen gedaan moet worden. Dat de Nederlandse regering niet ongevoelig is gebleken voor deze mening, moge blijken uit de voorbereiding of uitvoering van allerlei maatregelen, die een aanpak van de milieuproblematiek beogen.

Wil echter een overheid komen tot een beleid, dat in staat is deze problemen effectief aan te pakken, dan zal één van de voorwaarden, waaraan voldaan moet worden, zijn, dat deze de beschikking heeft over de juiste informatie. Van de vele soorten informatie, die dan vereist zijn om tot een goed beleidsvoorstel te komen (zoals b.v. informatie over beschikbare middelen, de mening van de betrokkenen e.d.) gaat de belangstelling in dit onderzoek uit naar de wetenschappelijke informatie.

Dit is gebaseerd op de volgende overwegingen:

er is, zo is mijn indruk, in Nederland m.n. op het gebied van de natuurwetenschappen een groeiende hoeveelheid kennis m.b.t. het milieu (zie b.v.: Milieuonderzoek in Nederland, 1977). Velen menen echter dat deze kennis niet altijd optimaal gebruikt wordt door beleidsvoerende instanties (o.a. Van de Borne, 1975; Nelissen, 1972; Willems, 1975; persoonlijke gesprekken met wetenschappers).

De bedoeling van dit onderzoek is nu om na te gaan welke factoren overdracht en gebruik van wetenschappelijke kennis door beleidsvoerende instanties beïnvloeden.

Aangezien wetenschap en overheidsbeleid twee begrippen zijn, die een breed scala aan activiteiten kunnen omvatten, is alleen al om praktische redenen een inperking gewenst. Voor dit onderzoek is als wetenschapsterrein "ecologie" en als beleidsterrein het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid, i.c. het opstellen van "bestemmingsplannen voor het buitengebied".

De indeling van dit rapport is de volgende:

in hoofdstuk 2 zal de keuze van de toepassing van ecologische kennis

in het gemeentelijk natuurbeleid toegelicht worden. Hierbij zullen dan de begrippen 'ecologie' en 'bestemmingsplan voor het buitengebied' verduidelijkt worden. Tenslotte zal aangegeven worden welke de betekenis van de 'ecologie' vooor het gevoerde gemeentelijke beleid is.
Om de vraag naar de toepassing van kennis in het beleid te kunnen beantwoorden zal er in hoofdstuk 3 een theoretisch perspectief geschetst worden, waarin begrippen als 'wetenschap' en 'beleid' een centrale plaats innemen. Hoofdstuk 4 bespreekt de opzet van het onderzoek dat we hebben uitgevoerd voor een eerste toetsing van dit theoretisch perspectief door gegevens te verzamelen in de praktijk van het gemeentelijk beleid. De resultaten hiervan zijn in hoofdstuk 5 te vinden. Tot slot worden in hoofdstuk 6 op basis van de onderzoekservaringen enige praktische en theoretische implicaties van de ecologie en voorlichtingskunde gegeven.

hfst. 2 ECOLOGIE EN GEMEENTELIJK NATUURBELEID

2.1. Inleiding

De indeling van dit hoofdstuk is de volgende:
In par. 2.2.1. zullen de redenen voor de keus van de gemeente als beleidsterrein gegeven worden.
In par. 2.2.2. zal de keus voor het "Bestemmingsplan Buitengebied" nader gemotiveerd worden, waarbij een nadere omschrijving van dit begrip gegeven zal worden.
Par. 2.3.1. bevat een korte omschrijving van ecologie als milieuwetenschap. In par. 2.3.2. zal ingegaan worden op de betekenis van ecologie voor de Ruimtelijke Ordening en het bestemmingsplan in het bijzonder.
In par. 2.3.3. zal de feitelijke situatie t.a.v de toepassing van ecologische kennis in het gemeentelijke Bestemmingsplan voor het Buitengebied geschetst worden.

2.2.1. Keuze voor het gemeentelijk beleid als onderzoeksterrein

Het overheidsbeleid wordt op een drietal niveaus gevoerd: rijk, provincie en gemeente. Naast praktische overwegingen (tijdgebrek, een onderzoeker kan niet 'alles' aanpakken) heb ik in dit onderzoek om de volgende redenen gekozen voor de gemeentelijke beleidsvorming op het terrein van de ruimtelijke ordening.

A. In eén publikatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt er op gewezen dat te vaak nog de indruk bestaat dat het milieubeleid een Onderdeel is van het takenpakket van alleen de nationale of provinciale overheid. Er wordt dan over het hoofd gezien dat gemeentes in dit opzicht ook een belangrijke taak hebben, nl. "...enerzijds spruit de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het milieu voort uit de in het verleden aanvaarde taken en bevoegdheden, anderzijds stoelt zij op hun algemene verantwoordelijkheid voor het welzijn van de burgers in onze samenleving". (V.N.G.,1974).
Tot de milieutaken, die gemeentes in het verleden hebben gekregen, valt te denken aan het regelen van de reiniging, riolering, drinkwatervoorziening, het toepassen van de hinderwet e.d.. Milieutaken van recenter datum zijn o.a. het vormgeven van ruimtelijke ordeningsplannen (V.N.G.,1974). Gezien deze belangrijke taak is het gewenst dat gemeentes over de juiste wetenschappelijke kennis beschikken.

B. Gemeentebesturen kunnen gezien worden als 'frontsoldaten van het overheidsbestuur'. Door deze positie is het lokale bestuur het best op de hoogte van de problemen en de behoeften van de plaatselijke samenleving en is zij in staat het overheidsbeleid gedifferentieerd daarop toe te spitsen: "voor de bevolking is het gemeentebestuur het meest direct herkenbaar en aanspreekbaar" (V.N.G.,1974).
Voor een goed vervullen van deze 'aanspreekbaarheidsfunctie', zal - naar ik veronderstel - het beschikken over de juiste, b.v. wetenschappelijke, kennis noodzakelijk zijn, wanneer er uit de bevolking b.v. vragen rijzen n.a.v. ervaren milieuproblemen.

Derhalve is de gemeente een belangrijke (potentiële) afnemer van wetenschappelijke informatie.
De communicatie van de onderzoeksresultaten naar een 800-tal gemeenten is waarschijnlijk moeilijker dan naar één rijksoverheid of elf provinciale overheden. Bij het rijk en de provincie is dikwijls een persoonlijk contact mogelijk tussen de onderzoekers en de bij de beleidsvoorbereiding betrokken ambtenaren. Veel van deze ambtenaren hebben een gespecialiseerde opleiding, die het voor hen relatief gemakkelijk maakt de onderzoekers goed te begrijpen en de onderzoeksrapporten kritisch te lezen. Bij de gemeenten is dit in veel gevallen niet mogelijk, zodat de vraag rijst op welke wijze de communicatie tussen onderzoek en beleid functioneert.

2.2.2. De betekenis van de gemeente op het gebied van de Ruimtelijke Ordening: het "Bestemmingsplan Buitengebied"

De Wet "Ruimtelijke Ordening" kent de gemeente middels het z.g. 'Bestemmingsplan' een grote autonomie toe voor de inrichting van haar grondgebied.
Een bestemmingsplan wijst nl. "...voorzover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond aan en geeft zonodig in verband met de bestemming voorschriften omtrent het gebruik van de grond en opstallen in het plangebied". "Voor het gebied van de gemeente dat niet tot de bebouwde kom behoort (het z.g. 'buitengebied') is de gemeenteraad verplicht een bestemmingsplan vast te stellen; binnen de bebouwde kom mag het." (Brussaard,1974).
Onder het begrip 'bestemming' wordt in dit kader verstaan een "omschrijving van de doeleinden, waarvoor de in het plan begrepen grond met het oog op een goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente mag worden gebruikt." (Brussaard,1974). Bestemmingen kunnen de vorm aannemen van aanwijzing van het gebied tot woondoeleinden, recreatieve, agrarische doeleinden e.d.
Het doel van een bestemmingsplan is om concrete beleidslijnen te geven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor een in de toekomst liggende periode van 10 jaar (de geldigheidsduur van een bestemmingsplan).
De grote autonomie van de gemeente bij dit plan is hierin gelegen, dat in eerste instantie de gemeenteraad het plan moet goed-, resp. afkeuren; d.w.z. de raad bepaalt als eerste welke bestemming aan een bepaald stuk grond in het plangebied gegeven wordt.
Voor een exacte beschrijving van de procedure, die gevolgd wordt bij een bestemmingsplan, zoals het voornemen van het college van Burgemeester en Wethouders om een plan op te stellen, de daaropvolgende goedkeuring van het plan door de raad, de toetsing door Gedeputeerde Staten en de mogelijke Kroon-beroepen e.d., verwijs ik naar Bijlage 1.
Voorts is het bestemmingsplan het enige plan in de wet Ruimtelijke Ordening "dat de burger rechtstreeks bindt". (Brussaard,1974). Dit houdt in dat voor activiteiten in het betreffende gebied als bouwwerken of andere werkzaamheden dan bouwen een vergunning vereist kan worden, waarbij de voorgenomen activiteiten getoetst worden aan de voorschrif-

ten van het bestemmingsplan.
Kortom gezien de grote autonomie van gemeentes bij het opstellen van bestemmingsplannen en het feit dat iedere gemeente de plicht heeft om een 'Bestemmingsplan voor het Buitengebied' op te stellen, biedt dit beleidsterrein een aantrekkelijke onderzoeksmogelijkheid.

2.3.1. De keuze voor ecologie als wetenschapsgebied

Ecologie is "...de wetenschap, die de betrekkingen tussen levende wezens en hun milieu bestudeert." (Het Kromme Rijn landschap,1974).
Uit deze omschrijving valt af te leiden dat de ecologie niet zozeer geïnteresseerd is in één bepaald aspect van planten of dieren maar juist sterk de nadruk legt op de bestudering van de relaties tussen planten, dieren, mensen en hun omgeving, kortom in het ecosysteem.
Op grond van haar kennis over de relaties tussen delen van het ecosysteem kan de ecologie duidelijk maken dat een ingreep in een deel van het systeem gevolgen heeft voor andere delen van dit systeem.
M.a.w. de ecologie staat een min of meer 'holistische' benadering van de realiteit voor. Persoonlijk spreekt mij een dergelijke benadering sterk aan, omdat mijn indruk is dat bij de bestudering van een aanpak van milieuproblemen nogal eens voorbij wordt gezien aan dit soort samenhangen. Hierdoor ontstaat de neiging om slechts één aspect van het probleem aan te pakken: bijv. de fosfaatvervuiling van het oppervlaktewater aanpakken d.m.v. de aanleg van twee- of drietrapszuiveringsinstallaties zonder ook te denken aan bijv. een verbod op de verkoop en produktie van fosfaathoudende wasmiddelen.
Er zijn echter aanwijzingen dat een dergelijke 'holistische' aanpak van de milieuproblemen, zij het aarzelend, veld aan het winnen is, zoals dat bijv. blijkt uit de "programmes on man and biosphere" (Amsterdam,1976). Binnen deze 'programmes' zijn er een tweetal projecten (in Hongkong en Frankfurt), die zich bezig houden met wat uitdrukkelijk 'ecologisch' onderzoek genoemd wordt naar een groot aantal aspecten van de milieuproblematiek en hun onderlinge relaties. Dit soort ecologische onderzoeken is echter nog schaars. Dit is niet zo verwonderlijk als bedacht wordt dat de ecologie nog maar een betrekkelijk jonge wetenschap is, die nog niet beschikt over de hoeveelheid kennis en prestige, welke 'oudere' wetenschappen als chemie of fysica hebben.
Bovendien is de al bestaande ecologische kennis niet gelijkelijk verdeeld over alle terreinen, die tot haar vakgebied gerekend kunnen wor-

den.

Op het terrein van de planten- en dierenecologie bestaat relatief meer kennis en inzicht dan op andere terreinen als bijv. de relaties tussen planten en mensen of dieren en mensen. Op het terrein van de plantenecologie worden door ecologen veel onderzoeken gedaan en adviezen uitgebracht t.b.v. de ruimtelijke ordening in Nederland. Om deze reden wil ik deze tak van ecologie in dit onderzoek als het wetenschapsgebied gebruiken. In de volgende paragraaf zal nader op de betekenis van de ecologie voor het ruimtelijk beleid worden ingegaan.

2.3.2. Betekenis van de ecologie door de ruimtelijke ordening

Bij de ruimtelijke ordening wordt ecologie vooral gebruikt in de vorm van zg. 'milieukarteringen en -waarderingen'. Onder "milieukartering wordt verstaan"... het in kaart brengen van het natuurlijke milieu van de mens. Het is een eerste fase in het onderzoek naar de aard en kwaliteit van natuur en landschap. In deze eerste fase wordt het natuurlijke milieu ontleed in een aantal componenten. (...) Deze componenten kunnen zijn: flora, vegetatie, (ovi)fauna, bodemgesteldheid en grondwatersituatie, alsmede op het onderzoeken van de relaties die er tussen componenten bestaan. De keuze van deze componenten wordt in eerste instantie bepaald door het belang dat er in ecologisch opzicht aan wordt gegeven. De vegetatie wordt daarom vaak als basiscomponent geïnventariseerd, daar de vegetatie een uitdrukking is van de kenmerken van het terrein en de uitgangssituatie voor de erin levende diersoorten.(....) Het is helaas niet zo dat, nadat de componenten in kaart zijn gebracht, een volledig inzicht kan worden verkregen in natuur en landschap als geïntegreerd geheel. Daarvoor is het noodzakelijk de onderlinge relaties tussen deze (en andere niet gekarteerde) componenten te kennen. Hoewel voor het verkrijgen van dit inzicht nog veel onderzoek moet worden verricht, is het voor geschoolde ecologen met veel kennis van de praktijk goed mogelijk globale indicaties over de inhoud en de onderlinge afhankelijkheid van deze relaties te geven. De in kaart gebrachte componenten kunnen daarvoor de basiselementen aangeven (Meester-broertjes,1976). Na deze fase, waarin het natuurlijk milieu in kaart is gebracht, volgt er meestal een vertaling van deze gegevens in een 'milieuwaardering'. Zo'n waardering kan verschillende doelen hebben. Deze kunnen liggen in het aangeven van effecten van voorgenomen ingrepen in het natuurlijk milieu op het terrein van de

ruimtelijke ordening (bijv. een voorgenomen stadsuitbreiding, wegaanleg e.d.), op het terrein van ruilverkavelingen, maar ook om als basis te dienen voor het formuleren van plannen t.b.v. natuurbeheer. In de ruimtelijke ordening worden milieuwaarderingen meestal gegoten in de vorm van z.g. 'waarderingskaarten'. Voorbeelden daarvan zijn:

- 'functie- of milieuwaarderingskaarten': uitgaande van de basisinventarisatie wordt weergegeven in welke mate het bestaande systeem de verschillende functies van het natuurlijke milieu vervult. Voor het maken van dergelijke kaarten is het niet alleen noodzakelijk kennis en inzicht te hebben in de verschillende functies die het natuurlijk milieu vervult maar ook in de intensiteit en de onderlinge samenhang van deze functies. Functies van het natuurlijk milieu kunnen bijv. zijn: de z.g. 'reservoir-functie', d.i. het rechtstreekse belang dat de mens bij tal van soorten van planten en dieren heeft: bijv. voor farmaceutisch, fytopathalogisch, entomologisch, genetisch en ecologisch onderzoek ten dienste van de praktijk. Of de 'signaalfunctie', hieronder wordt verstaan "dat bepaalde organismen voor sommige schadelijke invloeden zo buitengewoon gevoelig zijn, dat zij daaronder lijden, wanneer die invloeden nog slechts in zeer geringe mate werkzaam zijn" (Westhoff,1975-1976).
- 'Geschiktheids- of potentiekaarten': uitgaande van de basisinformatie wordt aangegeven in welke richtingen (functieverdeling) en in welke mate (intensiteit van de verschillende functies) de ontwikkeling van het (natuurlijk) milieu of de natuurbouw mogelijk worden geacht.
- 'Geschiktheids- of kwetsbaarheids- of draagkaarten': uitgaande van het basismateriaalwordt aangegeven in welke richtingen en in welke mate het (natuurlijk) milieu wordt beïnvloed door bepaalde activiteiten. (Vacature Gids, Landbouwkundig Tijdschrift/PT, 30 maart 1977).

Milieukarteren is nog een betrekkelijk jonge bezigheid. De eerste kartering in Nederland vond plaats in 1968 t.b.v. een voorgenomen uitbreiding van industriegebieden in Rijnmond. (Adriani e.a. 1968).
De laatste tijd neemt het aantal milieukarteringen t.b.v. planologische beslissingen op rijks-, provincie- en gemeenteniveau sterk toe (voor een overzicht van karteringen verwijs ik naar: Meester-Broertjes,1976 en 'Landschapsecologisch onderzoek en de gemeente',1976).

Nu is het zo dat niet alle ecologen even gelukkig zijn met deze toenemende belangstelling van de overheid voor milieukartering als hulpmiddel bij de planologische besluitvorming. Er is binnen kringen van ecologen nogal wat kritiek hoorbaar. Deze is te onderscheiden in:

A. 'Methodologische kritiek' gericht op de wijze en uitgangspunten van milieukarteren.

B. 'Wetenschapsfilosofische kritiek', gericht op de wijze van waardentoekenning aan de geïnventariseerde gegevens.

ad A. Methodologische kritiek:

Meelis e.a. (1976) zetten in hun artikel de belangrijkste "...methodologische, theoretische en ecologische bezwaren en tekortkomingen" van milieukarteren op een rij. Zo stellen zij o.a.: "milieukartering is niet de meest geschikte methode om gevolgen van ingrepen en ontwikkelingen (in natuur en landschap: aanv. B.B.) weer te geven. Dekker wijst er in dit verband op dat de karteringen "de reikwijdte van de activiteiten buiten beschouwing laten evenals allerlei relaties en ontwikkelingsprocessen in het landschap.(....) De vervuiling van de Waddenzee begint al bij de lozingen van zout en andere chemicaliën in de Rijn in Frankrijk en in Duitsland" (Dekker,1976).

Daardoor is de voorspellende waarde van 'waarderingskaarten' gering als het gaat om de effecten van dit soort de kaart- of zelfs nationale grenzen overschrijdende ontwikkelingen aan te geven.

Voorts stellen Meelis e.a. dat de ecologische theorievorming tot op heden gering is. Desondanks worden allerlei, door weinig onderzoek gesteunde, hypothesen gebruikt als wetenschappelijke criteria bij de waardering van het natuurlijk milieu. Als voorbeeld daarvan noemen zij de "diversiteit/stabiliteit hypothese", die stelt dat een natuurlijk systeem stabieler is naarmate het diverser is. Dit heeft ertoe geleid dat de "diversiteit van een ecosysteem" een belangrijk criterium is om de waarde van een ecosysteem te bepalen. Volgens Meelis e.a. heeft nader onderzoek inmiddels uitgewezen dat deze hypothese niet houdbaar is, waardoor de wetenschappelijke relevantie van het criterium 'diversiteit' dubieus wordt.

Dekker wijst op het gevaar dat schuilt in het gebruik van dergelijke criteria in m.n. conflictsituaties: "Kan de tegenstander de kartering in zijn schijnbaar objectieve worm niet gebruiken, dan zal hij het subjectieve karakter aangrijpen om de kartering terzijde te schuiven: er

zijn immers nog andere belangen. Hij kan ook door andere deskundigen een andere waardering laten opstellen, met als gevolg dat de deskundigen het weer niet eens zijn en de milieukartering op zijn minst geneutraliseerd is." (Dekker,1976).
Een ander voorbeeld van een dergelijk - misschien onbewust - gebruik van subjectieve criteria door deskundigen, noemt Dekker de situatie, waarin lokale bevolgingsgroepen opkomen voor een bedreigd natuurgebied vanwege het unieke karakter ervan. Tegen een dergelijk bezwaar kunnen deskundigen dan aanvoeren dat deze op provinciaal-of nationaal niveau helemaal niet zo uniek is.
De kwestie waar het dan om draait is op welk niveau de waardering gelegd wordt: lokaal dan wel nationaal. Beide partijen hebben het volste recht om dit op de door hun gewenste schaal te doen, al moet daarbij wel bedacht worden - en dat wordt vaak vergeten - dat het oordeel van de deskundige even subjectief - d.w.z. evenveel waard is - als dat van de lokale bevolking. Nog maar al te vaak wordt aan de uitspraak van een deskundige een bepaald gewicht toegekend louter op grond van zijn deskundigheid, zonder dat hij dit hoeft toe te lichten.
Op het probleem van het prestige van de deskundige en de wetenschap kom ik in par.3.3.1.2 nog terug.

ad B. Wetenschapsfilosofische kritiek : het gebruik van milieuwaarderingen
Verschillende auteurs wijzen op wat genoemd zou kunnen worden het oneigenlijk gebruik van milieukarteringen en -waarderingen (Dekker,1976; Brussaard,1977; Meelis e.a.,1976; Schoevers,1976).
Dekker bijv. stelt dat milieukarteringen oorspronkelijk opgezet zijn vanuit het oogpunt van behoud van natuur en landschap. Naar zijn mening wordt op dit moment milieukartering juist gebruikt om een overheidsbeleid te rechtvaardigen, dat het tegendeel beoogt. Milieukarteringen moeten nl. antwoord geven op de vraag 'waar' en 'hoe' een bepaalde ingreep (bijv. stadsuitbreiding) kan plaatsvinden. De vraag naar het 'waarom' van die ingreep wordt niet gesteld. Volgens Dekker schiet een milieukartering, die alleen antwoord geeft op het 'waar' en 'hoe' voorbij aan haar oorsponkelijke doel om het milieu te behouden. Immers als men dit doel als uitgangspunt neemt dan is niet de vraag 'waar' en 'hoe' een stadsuitbreiding gepland wordt relevant, maar de vraag of deze uitbreiding überhaupt wel noodzakelijk is. Dekker stelt dat bij de eerstgenoemde vraagstelling de oorzaken van de noodzaak tot stads-

uitbreiding buiten beschouwing blijven, zoals bijv. de vlucht uit de binnenstad als gevolg van de verpaupering, het ontbreken van een duidelijk overheidsbeleid gericht op binnenstadsreconstructie, de toenemende woonverdunning enz.. Dekker's idee is dan ook dat de oplossing van het urbanisatieprobleen niet gezocht moet worden in een symptoombestrijding door bijv. een uitbreiding van het stedelijk gebied en een daaruit voortvloeiende aantasting van het natuurlijke milieu, maar in een aanpak van de oorzaken ervan zoals die boven genoemd zijn.
Volgens Dekker heeft de milieuwaardering in zijn huidige gebruik uiteindelijk tot gevolg dat men "...waardevolle gebieden slechts kan redden door de minder waardevolle op te offeren." (Dekker,1976), hetgeen ver verwijderd is van het oorspronkelijk doel: behoud van natuur en landschap.
Het thema 'kritiek op de milieuwaardering en -kartering' afrondend wil ik stellen dat uit het voorafgaande de indruk ontstaan kan zijn, dat er in de ogen van sommige ecologen niet veel van deugt. Dit is dunkt me een te wat negatieve conclusie omdat ook deze ecologen het zeer zeker een nuttig hulpmiddel bij de planologische besluitvorming achten. Waar deze ecologen echter bijzonder voor willen waarschuwen is dat de gebruiker zich goed bewust moet zijn van de mogelijkheden van een juist gebruik van milieukartering en -waardering.

2.3.3. De betekenis van de milieukartering en -waardering voor het opstellen van een Bestemmingsplan Buitengebied

Een van de doelen van het Bestemmingsplan Buitengebied is de gemeente een kader te geven, waarbinnen de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de ruimtelijke ordening gestuurd kunnen worden.
Alvorens een dergelijk kader te scheppen, zal nadere informatie over het gebied en de mogelijke ontwikkelingen daarin gewenst zijn.
Ex art. 7 van de wet Ruimtelijke Ordening zijn burgemeester en wethouders van een gemeente verplicht voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied een onderzoek in te stellen naar "....de bestaande toestand in en naar de mogelijke en gewenste ontwikkeling van de gemeente" (Van Driel e.a.,1970). Volgens de wet op de Ruimtelijke Ordening moet een dergelijk onderzoek aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een ervan is dat het onderzoek "...op strikt wetenschappelijke wijze dient te worden uitgevoerd, d.w.z. dat dit inhoudt:

a. het objectief verzamelen van feiten en cijfers;
b. het op basis van de door verantwoordelijke bestuurders aangegeven beleidsdoeleinden onderzoeken van mogelijkheden en wenselijkheden ter bereiking van die gestelde doelen" (Van Driel e.a.,1970).

Hoewel de situatie er gezien deze beide voorwaarden voor de toepassing van een milieukartering en -waardering in een bestemmingsplan op het eerste gezicht ideaal uitziet, is dit in de praktijk lang niet altijd zo.

Er zijn t.a.v. het gebruik van milieukarteringen bij de gemeentelijke besluitvorming inzake bestemmingsplannen geen systematische gegevens bekend (Meester-Broertjes,1976, aangevuld met een persoonlijke mededeling van voornoemde). Toch bestaat de indruk dat deze techniek nog niet in alle voorkomende gevallen door gemeentes wordt toegepast. Van de situaties, waarin wel milieukarteringen zijn toegepast zijn de ecologen niet altijd even gelukkig met de toepassing van deze kennis in de genomen besluiten. In de artikelen van Dekker (1976) en Harms e.a (1976) worden daarvan verschillende voorbeelden genoemd. Ook uit gesprekken, die ik heb gevoerd met een aantal ecologen of anderszins deskundigen op het gebied van natuur en landschap, bleek dat deze nogal eens ontevreden waren met de toepassing van de door hen geleverde kennis in het uiteindelijk buitengebiedplan.

Dit alles rechtvaardigt derhalve de veronderstelling dat op het terrein van de ecologie de aanwezige kennis en methoden om kennis te verzamelen niet altijd even optimaal toegepast worden door de gemeentelijke beleidsvoerders in de beleidsbeslissingen.

Vertaald in onderzoekstermen houdt deze veronderstelling twee vragen in:

1. hoe verloopt de communicatie tussen ecologisch onderzoek en het gemeentelijk beleid, welke factoren spelen hierbij een rol?

Wanneer deze communicatie goed verloopt:

2. welke factoren zijn van invloed op de toepassing van deze kennis?

hfst. 3 Theoretisch perspectief op de relatie wetenschap - beleid

3.1. Inleiding

De bedoeling van dit hoofdstuk is om een theoretisch perspectief te schetsen, van waaruit de twee vragen, geformuleerd aan het slot van 2.3.3, beantwoord kunnen worden.
Onder een theoretisch perspectief versta ik "--- a set of concepts used in a theory with a very low degree of formalization.." (Galtung, 1967).
De reden daarvoor is gelegen in het feit dat onderzoekswaarnemingen zonder theorievorming onmogelijk zijn.
Popper bijv. wijst erop dat iedere waarneming een theorie of een begrip of een verwachting vooronderstelt, vanwaaruit die waarneming mogelijk wordt. Wanneer deze begrippen, verwachtingen ontbreken wordt iedere waarneming onmogelijk. Popper vergelijkt wetenschappelijke theorieën met zoeklichten: "de theorie(...), die een bepaalde waarneming mogelijk maakt strijkt als een zoeklicht over de werkelijkheid. Wat dan zichtbaar zal worden, dus wat als feit zal kunnen worden onderkend is afhankelijk van de richting van de bundel, intensiteit en aard van de straling en de aanwezigheid van obstakels in de omgeving" (Koningsveld, 1976).
Myrdal stelt dit probleem wat bondiger: "Theory, therefore, must always be a priori to the empirical observation of the facts" (Myrdal, 1957).
Anders geformuleerd, een dergelijk perspectief fungeert als een soort bril, die de onderzoeker moet hebben om de realiteit te kunnen bekijken.
Over deze 'bril' of perspectief moet opgemerkt worden dat het nog wel wat wazige, onduidelijke plekken zal vertonen. Gezien het explorerende karakter van dit onderzoek hoeft dit geen bezwaar te zijn, immers "...the best strategy (....) is probably to keep formalization low, allow surplus meanings to enter and use them to enrich the theory - in other words to allow for looseness as a tool in the free, imaginative search for insights(....)" (Galtung,1967).
Uitgaande van enerzijds de ecologie als wetenschap en anderzijds het gemeentelijk bestemmingsplan buitengebied als beleidsterrein, zal in dit hoofdstuk een kader geschetst worden van waaruit de overdracht en toepassing van kennis verklaard kan worden.
De indeling van dit hoofdstuk is als volgt.

In par. 3.2. zal een nadere omschrijving van het begrip 'beleid' worden gegeven;
In par. 3.3. zal beleidsvorming vanuit een symbolisch interactionistisch perspectief geschetst worden. kritiekpunten zullen in par. 3.3.1. aangegeven worden. Hierbij zal ondermeer worden ingegaan op de betekenis van wetenschap voor het beleid.
In par. 3.3.2. zal het in de voorgaande paragrafen geschetste perspectief geconcretiseerd worden naar de situatie rond de beleidsvorming van 'bestemmingsplannen buitengebied'.
In de par. 3.4. e.v. zal ingegaan worden op de middelen tot beleidsvorming, nl. 'communicatie' en 'macht'.

3.2. Definiëring van het begrip 'beleid'

In de Engelstalige literatuur wordt onder beleid of 'policy' verstaan: "...a course of action or intended course of action conceived as a deliberately adopted, after a review of possible alternatives and pursued or intended to be persued (Gould, e.a.,1964).
In het Nederlandse taalgebied omschrijft Hoogerwerf beleid als "... een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken" Hoogerwerf,1972;)
Welters ziet beleid als een "georganiseerde sociale beheersing". hiermee bedoelt hij "...zowel sturen (voorwaartse koppeling) als regelen (achterwaartse koppeling) (....), waarbij in beide gevallen vergelijkingen plaatsvinden met normen: wenselijk geachte situaties" (Welters,1977).
Kortom, beleid kan gezien worden als een poging doel(en) D(d) met behulp van middel(en) M(m) in tijd T te realiseren.
Gezien de probleemstelling gaat de onderzoeksinteresse uit naar een speciale vorm van beleid en wel het overheidsbeleid. Welters omschrijft dit als een "georganiseerde en politiek gelegitimeerde sociale beheersing van (delen van) de samenleving" (Welters,1977).

Uit bovenstaande definities is af te leiden dat (overheids) beleid een duidelijk proceskarakter draagt. In dit proces zijn verschillende fasen te onderscheiden:

- fase 1 is die van de beleidsvoorbereiding, hierin worden gegevens verzameld over de huidige situatie, mogelijke gewenste veranderingen hierin en de te verwachten gevolgen van deze gewenste veranderingen.

- fase 2 is die van de beleidsvorming: hierin worden beleidsdoelen geformuleerd en middelen om deze te realiseren aangegeven.
- fase 3 is die van de beleidskeuze: hier wordt een keuze gemaakt uit de verschillende doelen met bijbehorende middelen.
- fase 4 is die van de beleidsuitvoering.
- fase 5 is die van de beleidsevaluatie: hierin wordt gekeken in hoeverre men er in slaagt of geslaagd is om de gestelde doelen te realiseren.

Gezien de probleemstelling van dit onderzoek naar de overdracht en toepassing van ecologische kennis in het gemeentelijk beleid inzake bestemmingsplannen zijn vooral de fasen 1 tot en met 3 interessant. In concreto betekent dit dat dit onderzoek zich zal beperken tot de fasen, die omvat worden door het onderzoek dat in opdracht van het college van B. en W. wordt ingesteld naar de "mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente" en de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad (voor een overzicht van de bestemmingsplanprocedure, zie bijlage 1).

3.3. Het ontstaan van beleid: een symbolisch interactionistische visie

Gezien de beperking van dit onderzoek tot de fase van beleidsvoorbereiding rijst uiteraard de vraag hoe beleid ontstaat.
Hierover merkt Hoogerwerf op dat dit voortkomt "...uit een poging om een ongewenste situatie te veranderen" (Hoogerwerf,1972).
Dit leidt dan tot een volgende vraag waarom bepaalde situaties zodanig "ongewenst" worden beoordeeld dat actie, d.i. beleid, nodig is om deze te veranderen?
Een interessante invalshoek op deze vraag naar criteria voor het gewenst resp. ongewenst vinden van bepaalde situaties biedt de theorievorming op het terrein van het symbolisch interactionisme. Met name denk ik hier aan het werk van Berger e.a. (1967) over de 'social construction of reality'. Hiermee bedoelen zij dat de werkelijkheid, zoals die door ons ervaren wordt er niet een is, die a.h.w. ons van bovenaf opgelegd wordt, maar een werkelijkheid is die door ons allen gemaakt wordt. Ook bestrijden Berger e.a. de opvatting als zou er één objectieve werkelijkheid zijn. Zij stellen dat, doordat de realiteit construeerbaar is, er verschillende 'realiteiten' denkbaar zijn, afhankelijk van de invulling of de 'definitie', die individuen, groepen

of culturen er aan geven. Een voorbeeld kan dit misschien verduidelijken: een boer, die mest verspreidt over zijn land, zal dit een normale bij zijn bedrijfsuitoefening behorende zaak vinden. Zijn recentelijk uit de grote stad verhuisde buurman daarentegen zal de stank van de mest een vreselijke zaak vinden. Eenzelfde verschijnsel nl. mest verspreiden, wordt m.a.w. door boer en stedeling als een verschillende 'realiteit geconstrueerd'.
Uit het voorgaand kan makkelijk de indruk ontstaan dat ieder zo naar believen zijn eigen 'realiteit' kan 'construeren', zonder rekening te houden met die van anderen. Daardoor kan deze totaal verschillen met de 'reality construction' van anderen. Dergelijke verschillen zijn voor een omgang met elkaar bepaald niet bevorderlijk.
In de praktijk neemt deze vrijheid van 'reality construction' niet zulke grote vormen aan. Er zijn b.v. in onze samenleving tal van zaken aanwijsbaar, waar iedereen het over eens is. Om voorbeelden te noemen: het feit dat '1 + 1 = 2" of het verschijnsel dat in het verkeer rechts gehouden wordt of dat men aan een diner met mes en vork eet en niet (i.t.t. Arabië) na een smakelijk maal een boer laat etc. etc..
Kortom er zijn tal van voorbeelden te bedenken, waarvan iedereen vindt dat deze 'waar' zijn of, anders geformuleerd, waarover ieder eenzelfde 'reality construction' heeft.
Mauss (1975) spreekt in een dergelijke situatie van een 'consensual reality'. Dit begrip is zeer belangrijk omdat individuen of groepen hieraan hun waarden en normen ontlenen. Deze 'consensual reality' zou men dan ook de 'cultuur' van het betreffende individu of groep kunnen noemen.
Het leerproces, waarin een 'consensual reality' wordt overgedragen noemt Mauss "social construction" of "social definition of reality" (1975).
Voorts wijst Mauss erop dat de 'social definition of reality' per groep of cultuur of in de tijd kan verschillen. In deze relativiteit van de 'reality construction' ligt de crux voor het begrijpen van het ontstaan van beleid.
De vraag nl. of een 'consensual reality' waar is of niet, is onbelangrijk. Immers zoals W.I. Thomas (1928) al stelde: "If people define situations as real, they are real in their consequences".
Hiermee is dan een theoretisch interessante relatie gelegd tussen de theorieën van het symbolisch interactionisme en de processen van beleidsvorming en -voering.

In par. 3.2. is immers het overheidsbeleid geformuleerd als een poging tot besturing en beheersing van wenselijk geachte situaties. In termen van Berger e.a. zou gesproken kunnen worden van een overheid, die een bepaalde realiteit tracht te construeren. Beleidsvorming en -voering kan dan gezien worden als het ontwerpen en in stand houden van een sociaal geconstrueerde realiteit.
Omdat deze ideeën over beleidsvorming voor een belangrijk deel ontleend zijn aan een theorie, die Mauss (1975) vanuit het symbolisch interactionisme heeft ontwikkeld over sociale problemen en sociale bewegingen, lijkt mij een verduidelijking van de ideeën van Mauss gewenst.
Mauss begint met de stelling dat de 'consensual reality' het best wordt uitgedrukt door de 'publieke opinie'. Deze is belangrijk, omdat hij "...contributes the only truth that people have, in the operational sense, for it is the basis for peoples attitudes and behavior toward society and toward each other." (Mauss,1975).
In dit citaat liggen belangrijke aanwijzingen voor de condities, waaronder beleid ontstaat, nl. het ongewenst vinden van een bepaalde situatie. Mauss stelt nl. dat er bijna altijd wel personen of groepen zijn, die op grond van hun belang het oneens zijn met een vigerende publieke opinie. Mauss spreekt in dit verband over "issue specific publics", die bestaan uit "...all the people who care about a certain issue, no matter what side of the issue they may be on". Uit deze 'publics' kunnen 'interests groups' ontstaan "...ususally at least one group for each position or point of view on the issue, made up of these individuals who have the most to gain or to lose by the outcome of the issue. Or sometimes (...) interestgroups may form first and then generate a surrounding public by their publicity and activity. (....) If the interest group reaches an advanced stage of organization and activity and if it begins to engage in lobbying and other political activities aimed directly at the government, then it is called a pressure group" (Mauss,1975, p.12).
Van de verschillende 'constructions of reality' t.a.v. een ogenschijnlijk eenzelfde verschijnsel door diverse betrokken 'interest groups' geeft Wilterdink (1973) een leuke illustratie uit de Nederlandse situatie.
Uitgaande van het milieuprobleem behandelt hij achtereenvolgens 'ideologie' of de visie hierop van de V.N.O., de C.P.N., het 'rapport Mansholt', de groep rond het rapport 'Blueprint for survival' en de kabouterbeweging bij monde van Roel van Duyn.

Volgens Wilterdink is centraal in alle bovengenoemde visies de vraag naar de groei van de industriële produktie. Zo zijn het V.N.O. en de C.P.N. voor voortzetting van de economische groei. Als oorzaak van het milieuprobleem ziet het V.N.O. de bevolkingsgroei, terwijl volgens de C.P.N. de fundamentele oorzaak van het milieubederf in het kapitalisme ligt. Als oplossing denkt de V.N.O. aan technische en wettelijke maatregelen, terwijl de C.P.N. een volledige oplossing alleen mogelijk acht door vernietiging van het kapitalisme.
Volgens de aanhangers van het 'rapport Mansholt', 'Blueprint for survival' en de kabouterbeweging moet de economische groei, gezien haar gevolgen voor het milieu, afgeremd worden. Als oplossing wordt gedacht aan de decentralisatie van het overheidsbestuur en het streven naar een hoge mate van autonomie en economische "self-suffiency" van de bevolking in kleine gemeenschappen (='Blueprint'); streven naar gelijkheid van inkomen, bezit en macht (='Mansholt'); een "radicale mentaliteitsverandering, waarin o.a. meer plaats moet zijn voor liefde voor de natuur (='Van Duyn').
Het bovenstaande maakt wel duidelijk dat men zelfs t.a.v. ogenschijnlijk betrekkelijk algemeen aanvaarde problemen als het milieuprobleem nogal kan verschillen in de gewenste 'construction of reality'.
Omdat ieder van bovengenoemde groepen zijn visie op het milieuprobleem de beste acht, zal hij - indachtig het theorema van W.I. Thomas - zo goed mogelijk trachten de uit zijn eigen visie voortvloeiende oplossing voor de milieuproblematiek aan een overheid duidelijk te maken, wanneer deze d.m.v. een milieubeleid tracht te komen tot een aanpak daarvan.
Bij de analyse van de invloed van belangengroepen op het beleid maakt Mauss een onderscheid tussen de volgende groepen, afhankelijk van het type belang dat deze groepen vertegenwoordigen:

a. 'economic interestgroups": deze groepen zijn gebaseerd op een economisch belang van hun leden en trachten dit zo goed mogelijk te bevorderen.
   Denk bijv. aan vakbonden, V.N.O. e.d.
b. "political interest groups", hiermee bedoelt hij groepen "...which seek to acquire, exercise and or influence the exercise of power in the social or political sense". Als voorbeelden geeft hij dan 'pressiegroepen',politieke partijen, "ethnic movements" etc.

c. "occupational interest groups": dit zijn groepen, die gericht zijn op "...maintain or expand the status, importance or prerogatives of an occupational of professional community". Voorbeelden daarvan zijn: Nederlands Instituut voor Psychologen, Nederlandse Bond van Makelaars, Koninklijke Maatschappij ter Bevordering van de Geneeskunde. De Bovag e.d.
Het probleem dat zich bij dit type groep voordoet is dat het in zuivere vorm zelden voorkomt en een zekere overlap kan vertonen met economische of politieke belangen (bijv. de N.B.M. zeer expliciet, de N.I.P. of K.N.M.G. impliciet bij tariefafspraken e.d.)

d. "moral interestgroups", die hun belangen baseren op "...ideas that are seen as having ultimate or even eternal importance, either because they were handed down by God or because they are critical to the survival of society or even mankind". Voorbeelden van dergelijke groeperingen in Nederland zijn op het terrein van de milieubescherming: de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, Milieu Defensie, Stichting 'De Kleine Aarde', etc.

e. "psychological publics"; dit zijn volgens Mauss geen echte belangengroepen, maar vormen het recruteringsveld ervan. Mauss omschrijft deze 'publics' als "...a collection of individuals having certain psychological or emotional dispositions and needs that make them ready recruits for interestgroups and movements". Volgens hem gaat het hier vooral om personen, die zich gedepriveerd voelen en daarvoor een uitlaatklep zoeken in belangengroepen.

f. Een laatste groep, die Mauss onderscheidt, zijn de "scientific interestgroups". Dit zijn groeperingen van wetenschappers, die vanuit hun kennis en visie op de samenleving een bepaald probleem trachten aan te pakken, en dit m.a.w. als belang nastreven. Als voorbeeld noemt Mauss "de Club van Rome", die aan de hand van hun kennis pogen duidelijk te maken dat de wereld met een gigantisch milieuprobleem geconfronteerd zal worden, als deze doorgaat op de huidige weg.
Voorbeelden uit eigen land van wetenschappelijke belangengroepen zijn: 'Het Kromme Rijnproject' verbonden aan de universiteit te Utrecht, en de "werkgroep Milieubeheer" van de universiteit te Leiden.

Het Kromme Rijn project heeft in het Kromme Rijn gebied een uitgebreide milieukartering verricht met ondermeer als doel: "...uitgangspunten aan te geven voor een ecologisch evenwichtig beheer van het Kromme Rijn landschap" (Het Kromme Rijn landschap,1974). Aanleiding voor dit onderzoek vormde een onvrede onder een aantal studenten en stafleden van de Vakgroep Biologie over "...de wijze waarop de maatschappij met de natuur omspringt" (Het Kromme Rijn landschap,1974).
De 'Werkgroep Milieubeheer' was een van de actiegroepen, die zich met succes hebben verzet tegen de aanleg van Rijksweg 14. Ook hier was de aanleiding voor de deelname aan de actie een sterk persoonlijke zorg voor het milieu. (Luitwieler,1977).
Van de door Mauss genoemde belangengroepen is dit type groep, gezien het onderwerp van dit onderzoek nl. de rol van de wetenschap in het beleid, zeer belangrijk. In par. 3.4. wordt hier nader op ingegaan.
Uit het bovenstaande blijkt dat Mauss een ruime opvatting van het begrip 'belangengroep' hanteert. Hij rekent daartoe niet alleen groepen, die uit zijn op het nastreven van een eng economisch of sociaal eigenbelang, maar ook groepen, die de behartiging van belangen van anderen dan alleen zichzelf nastreven. Bij dit laatste kan bijv. gedacht worden aan de Stichting Natuur en Milieu of een Stichting De Kleine Aarde.
Ter afronding van de korte weergave van Mauss' visie op het ontstaan van sociale problemen en sociale bewegingen, lijkt mij de stelling gerechtvaardigd dat deze visie ook voor een onderzoek naar beleidsvorming - en dan m.n. de rol van de wetenschap daarin - een zeer bruikbaar uitgangspunt biedt. Beleidsvorming zou gezien kunnen worden als een poging van allerlei belangengroepen om t.b.v. hun 'enge' of 'brede' 'eigen' belang een bepaalde 'construction of reality' te handhaven dan wel te veranderen. De uiteindelijke beleidskeuze is dan een resultante van deze pogingen. Wanneer deze symbolisch interactionistische visie op de beleidsvorming onderschreven wordt zou Hoogerwerf's beschrijving van het ontstaan van beleid (zie begin van dit hoofdstuk) geparafraseerd kunnen worden met "beleid ontstaat uit een poging om een ongewenste 'construction of reality' te veranderen".

3.3.1. Kritiek op de symbolisch interactionistische visie

Bij deze symbolisch interactionistische visie op de beleidsvorming zou ik echter een paar kritische kanttekeningen willen plaatsen.
Deze betreffen:

- Het ontbreken van een machtsaspect in de beschrijving van de 'reality construction' (zie par.3.3.1.1.)
- de typologie van belangengroepen (zie par.3.3.1.2.)

3.3.1.1. Het ontbreken van het verschijnsel macht

Uit de werken van Berger e.a. (1967) en Mauss (1975) kan gemakkelijk de indruk ontstaan, dat ieder individu of groep zonder enig probleem zijn eigen 'realiteit' kan 'construeren' en realiseren. Wanneer een bepaalde "consensual reality" je niet bevalt, kun je deze, zeker wanneer dit gebeurt samen met anderen in een belangengroep, makkelijk veranderen. De suggestie die hieruit spreekt is m.i. een te voluntaristische en daardoor te rooskleurige voorstelling van zaken in de werkelijkheid.

Blumer, een van de grondleggers van het symbolisch interactionisme, heeft er al op gewezen dat het gevaarlijk is de werkelijkheid zuiver als een constructie, als een "ver-beelding" van de menselijke geest te zien: "Men maakt een vergissing als men denkt dat, omdat voor de mens de empirische wereld slechts bestaat uit de verbeelding ervan, de werkelijkheid ook gezocht moet worden in die beelden, onafhankelijk van een empirische wereld. (...) De stellingname is onhoudbaar omdat de empirische wereld tegenover onze verbeelding ervan 'terug kan praten'

- terug praten betekent dan dat de werkelijkheid onze verbeelding ervan uitdaagt, weerstreeft of er niet voor buigt" (Blumer,1974; p.37).

In de werkelijkheid kunnen m.a.w. volgens Blumer elementen aanwezig zijn waarop een "verbeelding" of "construction" stuk loopt.

Spijtig is echter dat Blumer niet precies aangeeft welke die 'elementen' zijn. Critici als Dreitzel (1970) en Van Hoof (1974) zijn hierover duidelijker. Hun bezwaren zijn dat in een visie als van Berger e.a. en Mauss uitgegaan wordt van:

- een voluntaristische mensvisie (vrij vertaald: 'waar een wil is, is een weg'),
- een reïficatie van 'betekenissen' en definities van situaties',
- een afwezigheid van de beperkende werking van structurele factoren, als bijv. machtsverhoudingen, op pogingen om 'reality constructions' te realiseren.

Met name als het gaat om het ontwikkelen van een symbolisch interactionistische visie op beleidsvorming lijkt mij de kritische opmerking t.a.v. het ontbreken van aandacht voor machtsverhoudingen in de theorieën van het symbolisch interactionisme zeer belangrijk.* Immers het begrip 'macht' is welhaast onlosmakelijk verbonden met beleid en beleidsvorming. Wanneer het gaat om pogingen om een bepaalde ongewenste situatie te veranderen, dan houdt dat bijna automatisch in dat er behalve groepen, die op verandering aandringen, ook groepen zullen zijn, die uit 'eigenbelang', d.w.z. uit 'het eigen beeld van de werkelijkheid' zullen streven naar behoud van die situatie. Er is dan sprake van een belangenconflict tussen twee of meer groepen. Om in een dergelijke conflictsituatie als groep of individu toch 'je zin te krijgen', d.w.z. je belang te realiseren, is macht een noodzakelijk middel. "Macht" is het vermogen" ...to overcome part or all of the resistance" (Etzioni,1968).

Gezien het essentiële belang van het begrip macht in een onderzoek naar beleidsvorming is een nadere uitwerking van het begrip macht, de vormen waarin het zich manifesteert en de fundamenten, waarop het gebaseerd is, gewenst. In par. 3.4.2. zal hieraan aandacht worden besteed.

3.3.1.2. Kanttekeningen n.a.v. Mauss' typologie van belangengroepen

Naar aanleiding van de typologie van belangengroepen, zoals die door Mauss geformuleerd is, zou ik de volgende kanttekeningen willen plaatsen:

- belangengroepen kunnen meerdere belangen tegelijk hebben (par.3.3.1.2.1.)
  de rol van 'scientific interest groups' (par.3.3.1.2.2.)
- nadere nuancering van de begrippen 'political interest groups' 'pressure groups', 'political parties', ethnic movements' e.d. (par.3.3.1.2.3.)
- ambtelijke diensten als 'political interest group' (par.3.3.1.2.4.).

* een sprekend detail in dit opzicht is dat Mauss in het trefwoordenregister van zijn boek slechts één keer verwijst naar het begrip 'power'.

3.3.1.2.1 Meerdere belangen van belangengroepen

Hoewel ook Mauss erop wijst dat belangengroepen soms meerdere belangen tegelijk kunnen nastreven, zou ik dat hier nogmaals willen benadrukken en aan de hand van een voorbeeld willen toelichten.
De bond van garagehouders en automobielhandelaren (de BOVAG) streeft bijv. niet alleen economische belangen van haar leden na (nl. het scheppen van condities waardoor een goede boterham behaald kan worden uit de verkoop en onderhoud van auto's), maar ook een beroepsbelang (door cursussen te organiseren t.b.v. een vergroting van de vakkennis) of een politiek belang (de klaagzang die in deze kringen vaak wordt aangeheven wanneer de minister een nieuwe verhoging van de benzineaccijns aankondigt, klinkt mij althans, zeer vertrouwd in de oren).
Een reden waarom de BOVAG zich in dit geval 'in de politiek' begeeft kan zijn dat zij de politiek ziet als een middel om het beroeps- en economisch belang van haar leden beter te behartigen.
Op deze wijze kunnen belangengroepen zeer gemakkelijk een uitstapje naar 'de politiek' maken (en daardoor een 'political interest group' worden, zie onder) om zo hun uiteindelijke 'economic', 'occupational' of 'moral interst' beter te kunnen behartigen.

3.3.1.2.2 De rol van "Scientific interestgroups": enige kanttekeningen

Gezien de centrale rol, die de overdracht van wetenschappelijke kennis in dit onderzoek speelt, ligt het voor de hand dieper in te gaan op de rol die 'scientific interest groups' kunnen spelen in de beleidsvorming. Alvorens op de rol van deze belangengroepen als vertolkers van wetenschappelijke kennis in te gaan is het voor een beter begrip van deze rol wenselijk aandacht te besteden aan de meer algemene betekenis, die wetenschap heeft voor het beleid.
Daartoe zal, gezien de interesse van dit onderzoek in ecologie, uitgegaan worden van de omschrijving van het begrip "empirische wetenschap". Dit type wetenschap kan omschreven worden als: "...any branch of knowledge based on systematic observations of facts and seeking to formulate general explanatory laws and hypotheses that could be verified empirically". (Garmonsway,1976).
Een empirische wetenschap houdt zich dus bezig met een onderzoek van de werkelijkheid om hierover tot bepaalde uitspraken ('wetten') te komen. Deze 'wetten' hebben idealiter een "als....dan...." karakter

(bijv. "als water verhit wordt tot 100°C, dan gaat het koken"). Door dit soort wetten of uitspraken wordt een stuk werkelijkheid inzichtelijk gemaakt. Hierdoor verkrijgt deze werkelijkheid ook de mogelijkheid tot een sturend ingrijpen. Voor een beleidsorgaan, dat plannen heeft om een bepaalde werkelijkheid te veranderen, is een wetenschap, die deze werkelijkheid inzichtelijk en dus manipuleerbaar maakt een welhaast ideaal hulpmiddel. Immers door haar kennis kan een wetenschap de gevolgen van bepaalde voorgestelde beleidsdoelen, c.q. ingrepen, aangeven en zo bij beleidsvoerders een stuk onzekerheid over te nemen stappen wegnemen.

Koningsveld (1976) wijst erop dat de 'wetenschap' als 'de probleemoplosser bij uitstek' wordt gezien. Met name de technische wetenschappen hebben op dit terrein een groot prestige opgebouwd.

Als in de historie teruggekeken wordt op de rol van de wetenschap bij de ontwikkeling van bijv. de landbouw en industrie in 18de en 19de eeuw dan zijn daar indrukwekkende resultaten van wetenschappelijke probleemoplossing aanwijsbaar. Toepassing van wetenschappelijke kennis in de landbouw (kunstmest) in bijv. de vorige eeuw heeft de mensheid gered van dreigende hongersnoden, mechanisering van de industriële produktie heeft menige arbeider verlost van onmenselijk zwaar werk (zie bijv. Bernal,1971).

Kortom het prestige van de wetenschap als probleemoplosser lijkt alleszins gerechtvaardigd.

Een huwelijk tussen wetenschap en beleid zou dan ook een welhaast ideale relatie moeten opleveren; immers daar waar 'het beleid' in onzekerheid verkeert over de te volgen weg kan 'de wetenschap' deze verhelderen.

Toch blijkt in de praktijk deze relatie verre van ideaal te zijn. Er doen zich bij het gebruik van wetenschappelijke kennis door het beleid en omgekeerd nogal eens problemen voor (zie bijv. Friedrich, 1970 of 'Onderzoek',1976).

Ter verheldering van de problemen zou ik 3 categorieën van oorzaken willen onderscheiden, nl.:

I. oorzaken gelegen in het systeem van wetenschap en/of beleid
II. de rol van 'scientific interest groups' daarin,
III. oorzaken gelegen in de communicatie tussen wetenschap en beleid, voorzover deze bepaald worden door de individuele eigenschappen van wetenschapsbeoefenaren en of beleidsmakers.

In het navolgende zal alleen op het onder I en II genoemde worden ingegaan. Het onder III genoemde zal in par. 3.4.3.1. e.v. besproken worden.

ad I. Systeemoorzaken

1. Soorten wetenschappen

In het voorafgaande is uitsluitend gesproken over "wetenschap". Dit moet echter op een aantal punten gepreciseerd worden. In de eerste plaats bestaan de empirische wetenschappen uit diverse disciplines. Een veelgebruikte onderscheiding daarbij is : 'natuurwetenschappen', zoals chemie, fysica, biologie, ecologie e.d.; 'technische wetenschappen', als bijv. werktuigbouwkunde, elektrotechniek e.d. en 'maatschappijwetenschappen' als economie, sociologie, psychologie e.d..
Al deze wetenschappen bekijken de realiteit ieder vanuit hun eigen begrip en kader. Wetenschappen behandelen problemen in die realiteit dan ook aspectmatig. Het probleem in kwestie stoort zich daar echter zelden aan, doordat het tal van aspecten vertoont, die ieder een raakvlak hebben met een andere wetenschap. Een probleem als bijv. de vervuiling van de Rijn heeft biologische, chemische, natuurkundige, economische en politieke aspecten. Dit kan ertoe leiden, dat oplossingen, die de betrokken wetenschappen ieder vanuit hun vakgebied leveren, niet altijd op elkaar aansluiten of soms met elkaar in conflict zijn. Vandaar dat beleidvoorbereiders het met de oplossingen, die er vanuit de diverse wetenschappen t.b.v. een concreet probleem worden aangedragen, niet altijd gemakkelijk hebben om deze tot een sluitend geheel te maken.

2. Visies op de relatie samenleving - wetenschap

In de tweede plaats is het ook belangrijk vast te stellen dat er binnen één wetenschap verschillende visies mogelijk zijn op de functie die deze in de samenleving vervult. Aangezien dit probleem ook in de ecologie speelt bij de heftige discussies over de milieukarteringen en -waarderingen (cf.par.2.3.2.) wil ik hieraan enige aandacht besteden. Ten aanzien van de functie, die wetenschap in een samenleving kan vervullen, onderscheidt Boers (1976) een zestal visies. Twee ervan zullen nader besproken worden, te weten: de "kritische wetenschap' en de

"wetenschap als technologie". Deze visies hebben in tegenstelling tot de overige gemeen dat ze praktisch willen zijn: 'wetenschap is uiteindelijk alleen maar zinvol als ze toegepast wordt'.
Beide visies zullen hieronder in het kort besproken worden.

- "wetenschap als technologie"

Onder technologie verstaat Boers (1976) "...het op wetenschappelijke wijze ontwikkelen van produkten of processen voor bepaalde sectoren van de maatschappij. Eenvoudiger gezegd: technologie is wetenschap getrouwd met industrie, defensie, landbouw etc.".
In deze visie ligitimeert wetenschap zich doordat zij "technologisch relevant" is. Wetenschap is dan alleen nuttig of zinvol, wanneer hiermee een bijdrage geleverd kan worden aan verbetering van industriële agrarische etc. produktie. In deze visie zijn niet alleen de technische wetenschappen, die direct betrokken kunnen worden bij ontwikkelingen van de industriële produktie, maar ook de niet direct met de technologie verweven wetenschappen als bijv. de moderne natuurwetenschappen. Vroeg of laat leveren ook deze wetenschappen voor de technologie toepasbare resultaten op. "Geld gestoken in wetenschap kan dus beschouwd worden als diepte-investering in de produktiesectoren van je land" (Boers,1976). Als reactie op deze visie is ontstaan die van de:

- "Kritische wetenschap"

Volgens Boers baseren alle varianten van een kritische wetenschap zich op de volgende twee uitgangspunten:

a. De opvatting 'investeren in wetenschap = investeren in de produktiesectoren' wordt bestreden. Argumenten daarbij zijn dat produktiestijgingen in bijv. landbouw of industrie niet altijd door wetenschap veroorzaakt hoeven te zijn; dat landen met een laag wetenschapsbudget een hoge technologische groei vertonen (bijv. Japan) dan landen met zeer hoge investeringen in de wetenschap (Engeland bijv.).
b. "De mythe van de neutraliteit wordt bestreden, kritische wetenschap wenst niet alleen de politiek economische relaties van de wetenschap onder ogen te zien, zij meent bovendien dat de wetenschappers hun (mede)verantwoordelijkheid moeten beseffen voor de rol die de wetenschap in de maatschappij speelt" (Boers,1976).

Naast een (negatieve) kritiek op het gangbare veelal technologische wetenschapsbedrijf is er volgens Boers ook een positief aspect aan de kritische visie te onderscheiden, nl. dat: "...groepen onderzoekers of studenten zich wijden aan research t.b.v. andere groepen (dan), die

waar de wetenschap gewoonlijk voor werkt; ...wetenschappers die werken voor een wijk, voor de arbeiders van een bepaald bedrijf, chemiewinkels, die research aan actiegroepen leveren" (Boers,1976).
In deze kritische visie m.a.w. is de wetenschapper van mening dat hij niet alleen uitspraken kan doen over 'het zijn', maar dat hij ook een mening moet hebben over het 'behoren', d.w.z. over het doel, waarover hij zijn kennis inzet.
Samenvattend, beide visies hebben gemeen dat zij streven naar toepasbaarheid van kennis, maar verschillen hierin dat in de technologische visie er geen enkele bekommernis is over de vraag wie deze kennis gebruikt, terwijl deze juist wel centraal staat in de kritische visie.
Binnen de ecologie verwoordt Dekker deze visies op de milieukartering heel duidelijk: "Milieukartering past in een compromissenstrategie, een defensieve benadering van milieuproblemen. Men probeert primair allerlei activiteiten die een ingreep betekenen in het landschap zodanig te corrigeren en te begeleiden door ze ecologisch in te passen en aan te kleden dat de schade zoveel mogelijk beperkt blijft". Dekker staat een andere strategie voor met als uitgangspunt "...zoveel mogelijk natuur en landschap te willen behouden". Hij noemt dat "... een maatschappelijk gerichte, radicale milieustrategie". Het kenmerk ervan is: "Primair worden nieuwe activiteiten, die natuur en landschap kunnen vernietigen van de hand gewezen en de noodzaak ervan ter discussie gesteld....). Men valt bijv. een wegenplan niet alleen aan op landschappelijke gronden maar ook met maatschappelijke argumenten als verkeersveiligheid, stedelijk milieu, nadelen voor zwakkere groepen, terwijl daarnaast alternatieven worden ontwikkeld in de sfeer van openbaar vervoer (...) enz." (Dekker,1976).
Hieruit komen dus heel duidelijk de twee visies op de ecologie naar voren. In de eerste visie houdt men zich alleen maar bezig met de vraag: waar richt de voorgestelde ingreep de minste schade aan de natuur aan. De vraag of deze ingreep noodzakelijk is, beschouwt men als een gegeven; d.w.z. laat men over aan de politici, die zij zo goed mogelijk trachten te informeren over de gevolgen van hun keuzes.
Als ecoloog doet men m.a.w. alleen maar een uitspraak over 'het zijn' (=de gevolgen van de ingreep) en niet over 'het behoren' (waarom deze ingreep). In termen van Boers zou dit een 'technologische' wetenschapsvisie genoemd kunnen worden.
De tweede visie, die Dekker voorstaat houdt zich niet alleen bezig met

de vraag 'het zijn' maar ook naar 'het behoren' van de ingreep. In termen van Boers zou dit een visie op de ecologie als een 'kritische wetenschap' inhouden.
Kortom, ook binnen de ecologie blijken er duidelijk twee visies te bestaan op de relatie van deze wetenschap met de samenleving. Voor een beleidsmaker, die geconfronteerd wordt met beide ecologische visies kan een keuze uit beide visies zeker theoretisch wel eens problematisch zijn.
Immers de technologische ecoloog geeft bewust een deelvisie, d.w.z. beperkt zich tot de ecologische gevolgen van een voorgestelde ingreep, en laat de keuze over aan politici. De kritische ecoloog zal meer een totaalvisie geven op de voorgestelde ingreep, waarin hij niet alleen de ecologische gevolgen zal aangeven, maar ook - en dit vanwege een gebrek aan noodzakelijke deskundigheid - vraagtekens zal plaatsen bij de uitgangspunten van de ingreep (zoals bijv. een falend woningbouw- of openbaar vervoersbeleid). Het zoeken naar een oplossing zal vanuit een kritische visie niet alleen meer onderzoek (bijv. het kritisch doorlichten van de uitgangspunten) vergen, maar ook - m.n. op gemeenteniveau - meer bestuurlijke macht. Immers wanneer onderzoek zou uitwijzen dat een voorgestelde ingreep op gemeentelijk niveau in het natuurlijk milieu het gevolg is van een falend provinciaal of nationaal beleid, dan zal het gezien de huidige bestuurlijke en of politieke verhoudingen bijzonder moeilijk zijn de provincie of het rijk door een met name kleinere gemeente op het matje te laten roepen.
In de praktijk zal vermoedelijk daardoor de bereidheid van beleidsvoerders om naar een 'technologisch' ecoloog te luisteren groter zijn dan naar zijn 'kritische' collega.

3. <u>Het probabilisme van wetenschappelijke kennis versus de behoefte van het beleid aan deterministische kennis</u>

Een van de kenmerken van wetenschappelijke kennis is dat deze 'waar' is zolang het tegendeel niet bewezen is. Een ander hiermee samenhangend kenmerk is dat wetenschappelijke kennis kan variëren in de zekerheid waarmee zij uitspraken doet. Deze zekerheid staat in functie van de mate waarin het probleem duidelijk geformuleerd is en de mate waarin de condities en de mechanismen, die het probleem veroorzaken geheel bekend zijn.

Wanneer bijv. een technicus gevraagd wordt hoeveel warmte een broodrooster van 220 volt met een verwarmingselement dat uit x meter draad van type y bestaat, dan kan niet alleen hij maar ook ieder van zijn collega's 100% nauwkeurig uitrekenen hoeveel warmte dit zal zijn. Dit is mogelijk omdat in de technische wetenschappen alle condities en mechanismen bekend zijn, die te maken hebben met verwarming van een broodrooster d.m.v. elektriciteit.
Veel moeilijker wordt het wanneer het probleem niet zo duidelijk omschreven is en daaraan ten grondslag liggende mechanismen nog niet geheel bekend zijn. In een dergelijke situatie is het voor een wetenschapper onmogelijk om een bepaalde uitspraak met 100% zekerheid te doen. Uitspraken, die dan gegeven worden hebben een bepaalde mate waarschijnlijkheid.
Het beleid daarentegen wil een zo groot mogelijke zekerheid hebben over de gevolgen van een bepaalde ingreep en roept om deze reden de hulp van een of meer wetenschappers in. Hoezeer dan deze hulp de beleidsmaker dan soms kan tegenvallen, wordt goed geïllustreerd door de volgende uitspraken van de U.S. senator Muskie, die bij de bespreking van wetsvoorstellen inzake de luchtverontreiniging gefrustreerd raakte door deskundigen die zich uitdrukten in "enerzijds-----, anderzijds": "What I need is some one-armed scientist" (Morgan,1977).
Soms kunnen deze 'one-armed scientists' inderdaad de beleidsmaker de zo door hem gewenste zekerheid geven (cf. het voorbeeld van de broodrooster), maar er kunnen zich ook situaties voordoen, waarin de wetenschappers maar zeer ten dele de onzekerheid bij het beleid kunnen wegnemen.
Dit laatste probleem speelt zeer sterk bij de ecologie. Zoals in par. 2.3.2. al opgemerkt is, is het nog een jonge wetenschap, die niet beschikt over de kennis van oudere wetenschappen als chemie. Zo is in de ecologie bijv. het terrein van de interacties tussen de verschillende delen van het eco-systeem nog grotendeels een witte vlek. Wanneer bij een milieuwaardering de gevolgen van een voorgenomen interactie worden aangegeven, kan een ecoloog maar weinig zinnigs zeggen over de mogelijke interactie-effecten (zie bijv. Meelis e.a.1976).
Hierdoor zal de ecoloog over dit onderwerp noodgedwongen een antwoord op de vraag van het beleid schuldig blijven.
Ten aanzien van de beleidsman moet hierbij wel het volgende aangetekend worden: "The point is that dealing with uncertainty is an essential

part of developing informed public policy. But policymakers (...) should learn to demand information about uncertainty from the technical community, and must become better skilled at interpreting it" (Morgan, 1977).

ad II. De rol van de 'scientific interest groups' als vertolkers van wetenschappelijke kennis

In het licht van het bovenvermelde zou ik de volgende kanttekeningen willen plaatsen bij Mauss' omschrijving van deze 'interest group': Uit zijn omschrijving kan gemakkelijk de indruk ontstaan alsof wetenschappers alleen maar opereren in belangengroepen, die geheel uit collega wetenschappers bestaan. Zoals eerder al opgemerkt doet zich in Nederland deze situatie weliswaar voor (cf. het Kromme Rijn project of de werkgroep Milieubeheer) maar is deze eerder uitzondering dan regel.
Een veel frequenter voorkomende situatie is die, waarin wetenschappers door niet-wetenschappelijke belangengroepen vast of tijdelijk worden aangetrokken. Een van de belangrijkste redenen daartoe is ongetwijfeld het grote prestige dat "wetenschap" geniet als "probleemoplosser" (zie het begin van par.3.3.1.2.2.).
De betreffende belangengroep hoopt door het aantrekken van wetenschappers de kwaliteit van de informatie over het 'eigen belang' (of de gewenste 'construction of reality') te verbeteren en zo diegenen, die beleidskeuzes maken, gefundeerder te kunnen overtuigen. Deze wetenschappelijke inbreng kan ook gebruikt worden om op gefundeerde wijze vraagtekens te zetten achter de wensen, die concurrerende belangengroepen naar voren brengen.
Voorbeelden van het gebruik van wetenschappers door belangengroepen zijn er legio aanwijsbaar: bekende pressiegroepen als het V.N.O. of haar tegenhanger, de vakbonden, hebben hun eigen wetenschappelijke adviesbureaus met economen, juristen e.d., die hun organisatie van de vereiste inhoudelijke kennis voorzien.
Ook de ambtelijke diensten op rijks-, provincie- en gemeentelijk niveau zien al geruime tijd het nut van een wetenschappelijke inbreng in hun beleidsvoorbereiding en -voering in. Het aantal wetenschappers in beleidsfuncties is hier sterk gegroeid. De milieukarteringen bijv., die op dit moment plaatsvinden of al plaatsgevonden hebben in de provincies Zuid Holland, Drente, Utrecht en Noord Brabant, staan onder leiding van

ecologen in dienst van provinciale diensten als de Provinciale Planologische Dienst en Provinciale Waterstaat. Op gemeentelijk niveau zijn er zelfs al ecologen werkzaam in Zaanstad, Utrecht en Amersfoort. Actiegroepen maken eveneens graag gebruik van wetenschappelijke deskundigen. Milieugroepen als bijv. Milieudefensie, de landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, de Stichting Reinwater e.d. danken een groot deel van hun bekendheid en successen aan de inbreng van wetenschappers als biologen, chemici, juristen e.d..

Een probleem bij dit toenemend gebruik van wetenschappers door belangengroepen, actiegroepen en ambtelijke diensten is dat bij een bepaalde voorgenomen beleidskeuze ieder van de daarbij betrokken groepen wetenschappelijke kennis van een andere discipline kan aanvoeren. Op dit verschijnsel is onder I.1 al gewezen toen gesteld werd dat een probleem in de praktijk allerlei aspecten vertoont, die ieder hun raakvlak hebben met een andere wetenschappelijke discipline. In de praktijk van voorbereidingen rond een bestemmingsplan buitengebied is het bijv. heel gebruikelijk dat belangen van de landbouw wetenschappelijk onderbouwd worden door een landbouweconoom, die van de natuur door een ecoloog en die van bijv. de woningbehoefte door een demograaf.
Aan de politici is dan, als er conflicten tussen deze belangen zijn, de moeilijke taak uit deze informatie vanuit verschillende en daardoor onvergelijkbare-wetenschappelijke disciplines een keus te maken.
Een ander probleem is dat van de wetenschapsvisie van de betrokken wetenschappers (zie I.2). Met name bij actiegroepen valt het op dat wetenschappers daarin meestal niet alleen vanwege hun specifieke deskundigheid participeren maar ook vanwege hun persoonlijke visie op de relatie wetenschap en samenleving. Over het algemeen worden hier dan ook meer 'kritische wetenschappers' aangetroffen. Op milieugebied, waaronder meer specifiek de ecologie, zijn er tal van voorbeelden aanwijsbaar van 'kritische wetenschappers', al of niet deel uitmakend van een actiegroep, die vanuit hun visie op relatie wetenschap en samenleving, bezwaar aantekenen tegen bepaalde beleidsvoornemens, die onderbouwd zijn met wat genoemd zou kunnen worden "technologisch wetenschappelijk onderzoek". In dergelijke situaties wil het nog wel eens voorkomen dat een 'kritische wetenschapper' komt te staan tegenover een 'technologische collega' uit dezelfde discipline. Vaak zijn het deze 'kritische' wetenschappers, al of niet lid van een actiegroep,

die de publieke opinie bewust maken van een bepaald (milieu)probleem. (zie bijv. Algra, e.a.1977; Constantini, e.a.1972; Dekker,1976; Luitwieler,1977; Mauss,1975; Meelis e.a.1977; Nelkin,1971; Sills,1975). De vervuiling van de Waddenzee zou bijv. zonder de biologen van de bovengenoemde vereniging etc. nooit zo veel bekendheid hebben gekregen.

3.3.1.2.3 Het onderscheid political interest group, political party en pressure group

Op het eerste gezicht lijken al deze begrippen betrekking te hebben op hetzelfde verschijnsel. Immers blijkens Mauss' definitie hebben alle groeperingen als doel beïnvloeding van het overheidsbeleid. Toch is er m.i. een essentieel verschil tussen politieke partijen enerzijds en pressiegroepen anderzijds, dat uit de definities van Mauss helaas niet zo helder naar voren komt.
Scholten geeft dit verschil in zijn definities wel duidelijk aan: "Pressiegroepen zijn groepen, die trachten het overheidsbeleid op een bepaald terrein te beïnvloeden, zonder daarbij zelf kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen te stellen of de verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid te aanvaarden" (Scholten,1971).
Een pressiegroep m.a.w. onderscheidt zich van politieke partijen, doordat deze wel invloed hebben op het overheidsbeleid, maar daar niet de verantwoording voor wenst te dragen.
In dit kader moet ook gewezen worden op een ander type belangengroep dat dit laatste kenmerk met 'pressiegroepen' gemeen heeft en dat in Nederland ruime bekendheid geniet (en om deze reden door Mauss waarschijnlijk in zijn typologie vergeten is) nl. het fenomeen actiegroep. Uit onderzoek van Nelissen (1972) blijkt bijv. dat in 49% van alle Nederlandse gemeenten milieu-actiegroepen actief zijn. Om deze reden lijkt mij een korte bespreking van dit type belangengroep dan ook zeer relevant. Actiegroepen zijn nl. groeperingen "... bestaande uit een kleine kern van problemen bewuste personen en ... een achterban van personen, die ofwel betrokken zijn bij het probleem ofwel sympathiseren met het optreden van de groep. Een actiegroep stelt zich ten doel wantoestanden te signaleren en het overheidsbeleid te beïnvloeden: zij tracht dit doel te bereiken door middel van publikaties, demonstraties en onderhandelingen en soms door het introduceren of uitvoeren van alternatieve ontwerpen; dit alles zonder gebruik te maken van het middel van vertegenwoordiging in de bestaande beslissingsstructuur" (Van Vonderen,1974;p.60).

Deze definitie verdient enig commentaar. Vergelijkt men deze nl. met die van 'pressiegroepen' dan kan makkelijk de neiging ontstaan om beide groeperingen als identiek te zien. Toch zijn er duidelijke verschillen: actiegroepen kunnen nogal heterogeen zijn qua "social background" van de leden. Verzet tegen een ongewenste situatie is vaak het enige, dat de leden bindt. Dikwijls is dit verzet mede gebaseerd op eensgezindheid t.a.v. de "construction of reality". Bij pressiegroepen met een economisch of professioneel karakter hebben leden vaak eenzelfde economische of sociale achtergrond. De continuïteit zal daardoor bij een pressiegroep groter zijn.
Gemeenschappelijk element van beide soorten groepen is echter dat beide geen deel uitmaken van het overheidsbeleid of daarvoor verantwoording willen dragen, maar dit wel willen beïnvloeden.
Terugkomend op het onderscheid pressure group en actiegroep, politieke partij en political interest group, stel ik dat pressie- en actiegroepen verbijzonderingen van het meer algemene begrip political interest group zijn. Immers Mauss definieert deze als groepen "..which seek to acquire, exercise and or influence the exercise of power in the political or social sense". Mauss laat met andere woorden in deze omschrijving de bereidheid van een belangengroep om wel of geen politieke verantwoording te dragen uitdrukkelijk open. Daardoor kunnen zowel actiegroepen als politieke partijen tot political interest groups behoren. Essentieel is de mate, waarin een belangengroep haar economische, beroeps of morele belang mede wil bereiken via beïnvloeding van het overheidsbeleid. Als dit het geval is, dan is iedere belangengroep ook een political interest group (par.3.3.3.2.1).

3.3.1.2.4 Ambtelijke diensten als political interest group

Tot political interest group wil ik naast de eerdergenoemde belangengroepen, als actiegroepen, politieke partijen en pressiegroepen ook rekenen - hoe vreemd dit op het eerste gezicht ook moge klinken - ambtelijke diensten op rijks-, provincie- en gemeenteniveau.
Immers het officiële beeld van ambtelijke diensten is dat zij een beleid uitvoeren, waarvoor de kamerleden, leden van de provinciale staten of de gemeenteraad gekozen hebben.
Daarnaast is er ook een ander beeld groeiende nl. dat van de ambtelijke dienst of individuele ambtenaar als voorbereider en maker van beleidskeuzes (Dearlove,1973). Termen als "de Vierde macht" zijn in dit opzicht veelzeggend (Crince le Roy,1976; Van den Dam,1970).

Een zeer bekend voorbeeld van een politiek bedrijvende ambtelijke dienst is wel Rijkswaterstaat en haar geesteskind het Deltaplan. Naar aanleiding van de watersnoodramp van 1953 is vanuit de beste bedoelingen - nl. het bieden van veiligheid aan de bewoners van Z.W.Nederland - een technische hoogstand verricht met de ontwikkeling en de uitvoering van het Deltaplan. Het streven naar en het realiseren van een optimale veiligheid hield hen waarschijnlijk zo bezig dat zij geen of weinig oog hadden voor de schadelijke neveneffecten ervan op het inmiddels sterk in de publieke belangstelling gestegen milieu van de Zeeuwse wateren.
Daardoor werden keuzes ten gunste van dit aquatisch milieu (de open Oosterscheldedam) aanvankelijk genegeerd en later pas onder grote druk van buitenaf gerealiseerd.
Een dergelijke handelswijze van een ambtelijke dienst is mogelijk om twee redenen:
de eerste is gelegen in het feit dat zij door hun jarenlange ervaring met bepaalde problemen een zodanige kennis daarover hebben opgebouwd, dat zij voor de politicus als het ware de enige kennisbron zijn. De politicus is daardoor genoodzaakt geheel op zijn ambtenaren te vertrouwen. Met name speelt dit probleem op gemeenteniveau, omdat daar de raadsleden meestal niet over voldoende tijd, kennis en ervaring beschikken om beleidsinitiërend te kunnen optreden (zie bijv. Glasbergen e.a.,1972; Jansen,1976; Leemans,1976; Zomerdijk,1976).
Dit betekent niet dat een raad helemaal buiten spel staat, want beleidsvoorstellen, ook al zijn zij ontworpen binnen de ambtelijke 'haute cuisine', blijven voor een formele goedkeuring onderworpen aan de instemming van de raad. Al kun je gelet op het voorafgaande natuurlijk je twijfels hebben over de kwaliteit van deze goedkeuring.
Een tweede reden is gelegen in de mogelijkheid van "bevoegdheidstoekenning", d.w.z. de ambtelijke organisatie of de individuele ambtenaar heeft van de politicus direct of indirect een stuk formele macht in handen gekregen (Rosenthal e.a.,1977).
Rosenthal e.a. onderscheiden drie typen bevoegdheidstoekenning, nl. attributie, delegatie of mandaat. Attributie wil zeggen dat in een regeling een bevoegdheid wordt toegekend aan een bestuursorgaan. "Dat bestuursorgaan kan een ambtelijk organisatie-onderdeel zijn. In voorkomende situaties komt dit erop neer dat ambtenaren een eigen beslissingsrecht hebben.(....) Op gemeentelijke niveau komt het nogal eens

voor dat gemeenteambtenaren bij gemeentelijke verordening de bevoegdheid wordt toegekend tot het geven van bepaalde beschikkingen (bijvoorbeeld politieambtenaren terzake van het geven van aanwijzingen).(....) Delegatie heeft betrekking op de overdracht van een bevoegdheid aan een ander orgaan, dat deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. (....) Te denken valt aan Algemene Maatregelen van Bestuur, waarbij de Kroon een ambtelijke instantie zelfstandig bevoegdheden toekent. (....) Bij overdracht van bestuursbevoegdheid door middel van mandaat geschiedt de bevoegdheidsuitoefening in naam en onder verantwoordelijkheid van degene, die de bevoegdheid overdraagt. Dit is de meest voorkomende overdrachtsfiguur, waarbij het ambtelijke apparaat betrokken is. Zeer gebruikelijk is het submandaat. Men draagt dan een bevoegdheid, welke men 'voor' of 'namens' de minister of een hogere ambtenaar uitoefent, aan een volgende functionaris over.(....) De feitelijke consequentie van de bevoegdheidsoverdracht aan ambtenaren is het toenemen van de ambtelijke beleidsvrijheid (discretie, Freies Ermessen). De individuele ambtenaar of een ambtelijke instantie heeft dan de mogelijkheid bindende beslissingen te nemen en daardoor een keuze tussen alternatieve oplossingen te doen. Door ambtenaren genomen beslissingen worden vaak als uitvoeringsmaatregelen opgevoerd. Hun reikwijdte en doorwerking in de samenleving behoeven evenwel niet geringer te zijn dan die van sommige zo geheten strategische beleidsbeslissingen, welke de theorie aan de politieke top toedenkt." (Rosenthal e.a.,1977).

Samenvattend, ambtelijke organisaties kunnen behalve als uitvoerders ook als makers van politieke keuzes gezien worden. Dit laatste is mogelijk enerzijds door hun grotere ervaring en deskundigheid in vergelijking met politici, anderzijds doordat politici expliciet de bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen hebben overgedragen aan een ambtelijke dienst of een individuele ambtenaar.

Daardoor kunnen ook de ambtelijke diensten als een 'political interest group' beschouwd worden, d.w.z. als groeperingen, die soms vanuit hun organisatiedoelen (hun eigen belang of door hun gewenste construction of reality) het overheidsbeleid willen beïnvloeden.

Dit politieke karakter komt heel duidelijk naar voren bij het ruimtelijk ordeningsbeleid van een gemeente. Deze laatste moet bij het vormgeven van haar ruimtelijk beleid ernstig rekening houden met de wensen, die er op provincie- of rijksniveau zijn geformuleerd t.a.v. het be-

treffende gemeentelijke gebied. Een Provinciale Planologische Dienst of een departement van Economische Zaken of Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op rijksniveau zijn voor een gemeente belangrijke political interest groups, omdat zij hun ruimtelijke wensen, zoals die zijn vastgelegd in een streekplan of bijv. een structuurschema voor de elektriciteitsvoorziening, zo goed mogelijk zullen trachten te realiseren in het te ontwikkelen gemeentelijke bestemmingsplan. Daarnaast moet op gemeenteniveau ook de rol van de eigen dienst, belast met de opstelling van het plan of de stedebouwkundige adviseur, als een mogelijke political interest group niet onderschat worden. Uit eigen ervaring zijn me diverse voorbeelden bekend van adviseurs, die - vanuit de beste bedoelingen - een belangengroep vormden, doordat zij het gemeentebestuur wezen op mogelijke andere beleidsdoelen in het plan dan dat ene, dat het bestuur op het oog had. Adviseurs kunnen er zo op wijzen dat er bijv. naast de ontwikkeling van de landbouw ook gedacht kan worden aan bescherming van natuur en landschap als een mogelijk plandoel.
Echter adviseurs en ambtelijke diensten kunnen soms in ongunstige zin voor de daarbij betrokken andere belangengroeperingen werken, omdat zij suggesties van deze groeperingen voor mogelijke alternatieve plandoelen trachten onder te tafel te werken (zie bijv. de inspraakervaringen van de Werkgroep 2000; (Niet spreeken....1977).
Kortom ook de eigen gemeentelijke dienst of de stedebouwkundige adviseur kunnen in bepaalde situaties een 'political interest group' vormen.

Mijn kritiek op de symbolisch interactionistische beleidsvorming, zoals die door Mauss geformuleerd is, samenvattend:

= het ontbreken van het begrip 'macht'. In een beschrijving van de manieren waarop beleid tot stand komt is dit een essentieel onderdeel.

= t.a.v. Mauss' typologie van belangengroepen:

- belangengroepen kunnen meerdere belangen tegelijk nastreven. Een 'economical interest group' kan haar economische belang mede langs politieke weg willen realiseren. De groep heeft daardoor ook politieke doeleinden of belangen.

- de rol van scientific interest group is geplaatst tegen het algemene kader van de relatie wetenschap - beleid. Gewezen is daarbij op het grote prestige, dat wetenschap geniet als probleemoplosser,

waardoor deze een zeer bruikbaar hulpmiddel voor de beleidsvorming is. Toch blijkt dit hulpmiddel niet altijd even soepel te functioneren: beleidsproblemen vertonen vaak diverse aspecten, die raakvlakken hebben met verschillende wetenschappelijke disciplines. Integratie van de door de diverse disciplines aangedragen oplossingen tot een sluitend geheel is voor het beleid dan wel eens moeilijk.

- niet alleen tussen wetenschappen, maar ook daarbinnen kunnen verschillende opvattingen over de relatie "wetenschap en samenleving bestaan". Genoemd zijn de technologische en de kritische visie.

- wetenschappelijke kennis heeft meestal een bepaalde mate van waarschijnlijkheid (=probabilisme), terwijl het beleid veeleer behoefte heeft aan 100% zekerheid (=determinisme).

- Over de rol van scientific interest groups is opgemerkt, dat deze zelden als een zelfstandige belangengroep opereren, maar meestal deel uitmaken van niet-wetenschappelijke belangengroepen, actiegroepen e.d..
  Wetenschappers worden door deze groepen veelal aangetrokken om de kwaliteit van de informatie over het eigen groepsbelang te verbeteren of ook om achter de belangen van conflicterende groepen gefundeerde vraagtekens te plaatsen, ten einde op deze manier aan overtuigingskracht te winnen.

- wetenschappers participeren echter niet alleen vanwege hun specifieke deskundigheid in belangengroepen, maar ook vanuit een bepaalde visie op de relatie wetenschap en samenleving. Bij actiegroepen bijv. worden meer dan elders kritische wetenschappers aangetroffen.
  Deze wetenschappers kunnen een belangrijke signaalfunctie hebben t.a.v. nieuwe (milieu)problemen.

- Alle belangengroepen, die hun sociale, economische, morele etc. belang mede langs politieke weg willen bereiken, worden beschouwd als political interest group. In dit verband is gewezen op het grote verschil van deze groepen met politieke partijen; eerstgenoemden wensen geen politieke verantwoording te dragen voor hun pogingen het beleid te beïnvloeden.

- ook ambtelijke organisaties op rijks-, provincie- en gemeente-

niveau streven soms politieke doelen na en kunnen daardoor beschouwd worden als een political interest group.

3.3.2. De beleidsvorming rond het bestemmingsplan buitengebied gezien vanuit een symbolisch interactionistisch perspectief

De betekenis van symbolisch interactionistisch op beleidsvorming voor de vraag naar de overdracht en toepassing van ecologische kennis in het bestemmingsplan buitengbied is de volgende:
in de samenleving is er meestal sprake van een bepaalde - wat Mauss noemt - consensual reality, welke wordt weergegeven door de publieke opinie. Een van de kenmerken van deze reality is dat deze door mensen geconstrueerd wordt, d.w.z. veranderbaar is. Er worden voortdurend pogingen ondernomen door groeperingen (=belangengroepen) uit die samenleving om deze "reality" te veranderen, omdat zij van mening zijn dat zij nadeel ondervinden van de bestaande situatie, zoals die wordt uitgedrukt in de consensual reality. Op grond van dit gevoelde nadeel zullen zij trachten deze "reality" om te buigen in de door hen gewenste richting. Soms lukt dit. Er zijn nl. legio voorbeelden te vinden van een veranderde "consensual reality", d.w.z. van veranderingen in de publieke opinie. Werd bijv. in de 50er en begin 60er jaren de woningnood door het merendeel van de Nederlandse bevolking als een serieus probleem gezien - waaraan getuige de vele nieuwbouw hard gewerkt werd - in de 70er jaren is dit probleem enigszins op de achtergrond geraakt en vervangen door een grote bekommernis om het milieu, zoals zich dat o.a. uit in een voortgaande aantasting van de natuur, vervuiling van oppervlaktewater, bodem en lucht.
Deze toegenomen bekommernis is mede te verklaren aan de hand van de pogingen, die diverse (milieu)belangengroeperingen als Milieu Defensie, de Stichting Natuur & Milieu, de Club van Rome e.d. hebben ondernomen om aan de milieuproblematiek grote bekendheid te geven.
Veelal zullen deze belangengroepen -parallel aan hun pogingen om een ongewenst geachte situatie in de publiciteit te brengen - trachten de overheid over te halen aandacht te besteden aan het door hen gesignaleerde probleem om daarin middels een overheidsingrijpen verandering te brengen. Aangezien het bestuur van een gemeentelijke, provinciale of rijksoverheid bestaat uit democratisch gekozen vertegenwoordigers, beschikt deze overheid over een stuk politiek en sociaal gelegitimeerde macht om beleid te voeren of, anders geformuleerd, een bepaalde

"reality"te construeren. Om deze reden is een overheid een veel gevraagde partner voor belangengroepen. Immers wanneer deze zich van de steun van de overheid heeft verzekerd, stijgen haar kansen om haar belang te realiseren vele malen.

Ook op het terrein van ruimtelijk beleid van een gemeente is de strijd om de gunst van de beleidsvoorbereiders en de beleidskiezers (= de raad) duidelijk merkbaar. Aangezien beslissingen op dit terrein vele belangen kunnen raken, kunnen hier uiteenlopende belangengroepen actief zijn. De aard van deze belangengroepen kunnen worden afgeleid uit de actuele en potentiële functies van het plangebeid. Onder potentiële functies worden verstaan voorstellen tot veranderingen in het gebruik van het gebied: bijv. een woonwijk of verkeersweg in plaats van akkerland of weidegebied.

In het buitengebeid zijn de volgende gebiedsfuncties denkbaar: landbouw, recratie, stadsuitbreiding (woningen en/of industrie), verkeer (wegen, leidingstraten, kabelnetten, straalpaden), natuur.

Voorbeelden van belangengroepen, die deze functie vertegenwoordigen zijn:

- landbouw : standsorganisaties van boeren, het landbouwschap, het Ministerie van Landbouw, lokale politieke partijen
- stadsuitbreiding: ambtelijke dienst van de gemeente, die woningnood wil aanpakken; het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, die gemeentes aan kunnen wijzen tot 'groeikern'; bedrijven, die nieuwe vestigingsplaatsen zoeken; Provinciale planologische diensten met hun streekplannen, die aanwijzingen kunnen bevatten voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente; lokale politieke partijen; buurtgemeenten.
- verkeer : Rijks- en Provinciale waterstaat met hun plannen voor verkeerswegen; nutsbedrijven met hun kabelnetten en leidingstraten; PTT met straalpaden t.b.v. haar zenderpark; buurgemeenten.
- recreatie : recreatieondernemingen, PPD met streekplan; ambtelijke dienst van een gemeente, die opkomt voor belangen van recreanten; politieke partijen; buurgemeenten.
- natuur: : lokale, resp. nationale milieugroepen (Natuur & Milieu, Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, e.d.), Staatsbosbeheer; politieke partijen.

Bovenstaande belangengroepen, die hun belang mede of uitsluitend (de politieke partijen), via de politieke weg willen realiseren, zijn political interest groups genoemd.

Wanneer een voorgesteld bestemmingsplan hun belang raakt, zullen al deze groepen trachten een keuze ten gunste van het eigen belang als het beste alternatief voor te stellen.
Deze paragraaf afrondend kan gesteld worden dat de beleidsvorming rond een bestemmingsplan gezien kan worden als een geheel van pogingen van diverse daarbij betrokken political interest groups, om de door hun voorgestane reality construction als het meest wenselijke alternatief voor te stellen. De rol die wetenschappelijke informatie, i.c. de ecologie, daarbij speelt is deze:
wetenschap geniet een groot prestige als probleemoplosser. Wetenschappelijke kennis kan daardoor een machtig middel zijn in de pogingen om het gelijk van de voorgestelde construction of reality te onderbouwen. Het gevolg hiervan is geweest dat in toenemende mate belangengroepen betrokken bij dergelijke beleidskeuzes gebruik maken van wetenschappers om de kwaliteit van de eigen argumenten te verbeteren of die van een conflicterende political interestgroup te ondergraven.

3.4.1. Middelen tot beïnvloeding van de beleidsvorming

Wanneer de beleidsvorming gezien wordt als een geheel van pogingen van de betrokken political interest groups om de door hun gewenste constructions of reality, als de beste keus voor te stellen, dan rijst vanzelf de vraag welke middelen deze groepen daartoe ten dienste staan. Een antwoord daarop kan bij Etzioni (1968) gevonden worden. Deze heeft daarover een interessante gedachtengang ontwikkeld, die goed aansluit bij het in de vorige paragraaf geschetste perspectief op de beleidsvorming rond een bestemmingsplan buitengebied.
Etzioni gaat ervan uit dat individuen of groepen pogen bepaalde doelen te realiseren. Daartoe zullen zij de situatie, waarin deze poging plaatsvindt, zo goed mogelijk trachten te beheersen. Etzioni noemt dit het streven naar control. Deze beheersing of control bestaat volgens Etzioni uit 2 componenten: "Controlling actors, continually have to make two kinds of decision: what communicative signals to issue what power to use to support them" (Etzioni,1968). Communicatie is altijd noodzakelijk om een bepaalde situatie te beheersen, macht is dat slechts in bepaalde omstandigheden en wel "... to the degree that an authentic consensus has formed, communication will suffice" (Etzioni,1968).
Met andere woorden de mate, waarin de doelen van groep of individu A harmoniëren met die van B bepalen de mate, waarin communicatie voldoende is om dat doel te bereiken. Is er daarentegen sprake van een

belangenconflict tussen A en B, dan is communicatie als middel alléén onvoldoende. Immers A wil iets anders dan B. Wanneer A dan toch zijn doel of belang bij B wil doordrijven, dan heeft hij naast communicatie macht over B nodig. Etzioni definieert macht dan ook als "(.. a capacity to overcome part or all of the resistance" (Etzioni,1968).

Etzioni's ideeën toegepast in het hierboven geschetste perspectief op de beleidsvorming rond het bestemmingsplan houden het volgende in: wanneer beleidsvorming gezien wordt als een geheel van pogingen van de betrokken political interest groups om de door hun gewenste construction of reality als de beste keus voor te stellen, dan betekent dit in Etzioni's termen dat ieder van deze groepen zal trachten de situatie, waarin het beleid gevormd wordt zo mogelijk te beheersen (= to control). Dit streven naar control - of beter political control aangezien het om politieke keuzes gaat - kan dan gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van een gewenste construction of reality.

De twee categorieën, waaruit het begrip control of (politieke) beheersing is opgebouwd, nl. communicatie en macht zijn de twee soorten middelen, waarover een political interest group kan beschikken om haar belang te realiseren. Hierbij moet worden aangetekend dat alleen in die situaties, waarin er sprake is van een belangenharmonie tussen twee of meer belangengroepen het middel communicatie voldoende is om de gewenste verandering te bereiken. Is er sprake van een belangenconflict - dat is per definitie het geval als de betreffende belangengroep de bestaande consensual reality wil veranderen - dan is naast communicatie ook machtsuitoefening nodig.

De onderzoeksvraag naar de overdracht en toepassing van ecologische kennis in het gemeentelijk beleid is, gezien het bovenstaande, de vraag naar de effectiviteit van de middelen macht en communicatie, zoals die gebruikt zijn door de politieke belangengroep(en), die over ecologische kennis beschikken.

Om echter deze vraag te kunnen beantwoorden is een nadere uitwerking van beide begrippen noodzakelijk. In par. 3.4.2. zal nader worden ingegaan op het begrip macht en in par. 3.4.3. zal het begrip communicatie besproken worden.

3.4.2. Macht

In het navolgende zal achtereenvolgens aandacht besteed worden aan: definities van macht, verschillende vormen ervan, de bases waarop macht rust en de meting van macht.

3.4.2.1 Definities van macht

Zoals gezegd omschrijft Etzioni macht als "a capacity to overcome part or all of the resistance" (Etzioni,1968).
In de Dictionary of the social sciences wordt macht omschreven als volgt: "Power in its most general sense denotes (a) the ability (exercised or not) to produce a certain occurence; or (b) the influence exerted by a man or group, through whatever means, over the conduct of others in intended ways" (Gould e.a.,1964).
In de encyclopedie van de sociale wetenschappen wordt macht omschreven als "a het vermogen om iets tegen weerstanden in te bewerkstelligen; b de feitelijk uitgeoefende dwingende invloed" (de Valk,1976).
Helmers e.a. omschrijven het als "het vermogen van actoren (personen groepen of instellingen) om een samenstel van gedrags- en keuze-alternatieven van andere sectoren geheel of gedeeltelijk vast te leggen of te veranderen" (Helmers e.a.,1975).
Lukes, tenslotte, definieert macht als volgt: "(...) A exercises power over B, when A affects B in a manner contrary to B's interests" (Lukes,1975).
Concluderend: in alle definities blijkt macht 'iets' te zijn dat te maken heeft met het overwinnen van weerstanden van anderen. Definities verschillen soms in de mate, waarin macht omschreven wordt als een vermogen tot machtsuitoefening dan wel als een feitelijke machtsuitoefening.
Mijn voorkeur gaat uit naar de definitie van Lukes omdat deze betrekkelijk algemeen geformuleerd is en daardoor de meeste andere definities samenvat. Wanneer in het volgende over 'macht' gesproken wordt, dan versta ik daar het begrip onder zoals Lukes dat omschrijft.

3.4.2.2 Vormen van macht

De Nederlandse taal kent een aantal begrippen, als manipulatie, geweld, terreur, dwang, prestige, invloed, autoriteit e.d., die alle vermommingen zijn, waarin het begrip macht zich kan steken.
Ik zal alleen ingaan op twee van bovengenoemde begrippen, nl. invloed en autoriteit, om de volgende reden:

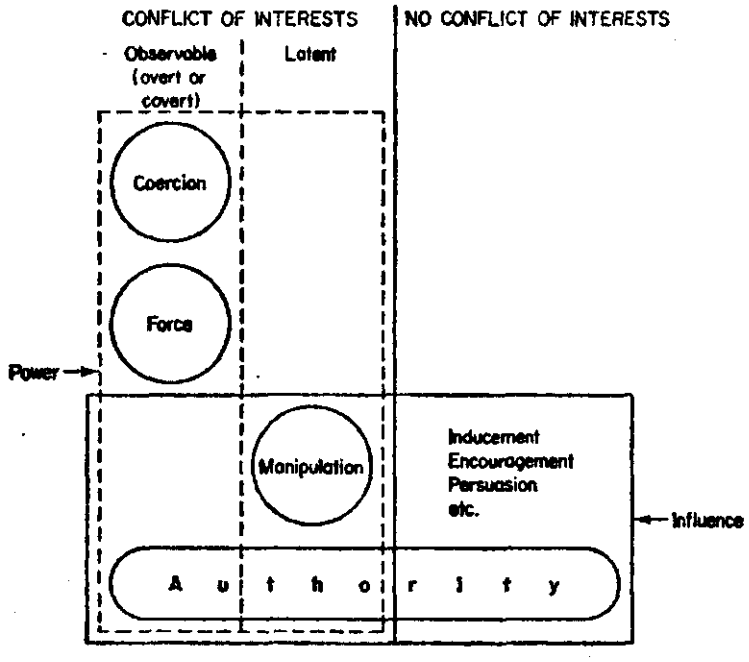
- wanneer de interesse uitgaat naar de rol van wetenschap als machtsmiddel (zie par.3.4.2.3), dan is deze bijna altijd gekoppeld aan bepaalde vormen van macht nl. invloed en autoriteit. Een bekende term bijv. als 'de autoriteit van de wetenschap' is in dit verband veelzeggend.

In de encyclopedie etc. wordt gezag of autoriteit omschreven als "...gelegitimeerde macht, die zichzelf niet van keer tot keer behoeft te bewijzen, maar erkenning heeft weten te vinden en daardoor sterk staat" (De Valk,1976).
In de dictionary etc. wordt authority als volgt omschreven: "When the confusion between authority and power and legitimacy are cleared away it will be found that a common meaning underlies the varying usages of the term. When it is especially difficult or impossible to demonstrate rationally the adequacy of a course of action to the requirements of a situation, assent may be secured by relating technical requirements to values, beliefs or truths that transcend the particular judgements involved. Authority denotes this mode of securing assent" (Gould, e.a., 1964).
Etzioni definieert authority als legitimate power, d.w.z. "... power that is used in accord with the subject's values and under conditions he views a proper" (Etzioni,1968).
Kortom alle genoemde definities hebben gemeen dat 'authority' of gezag als een vorm van gelegitimeerde macht wordt gezien.

Bij het begrip invloed of influence ligt de relatie met macht minder eenduidig. Etzioni bijv. omschrijft de werking van invloed als volgt: "The exercise of influence entails an authentic change in the actors preferences; given the same situation, he would not choose the same course of action he favored before influence was exercised" (Etzioni,1968).
In de dictionary etc. wordt invloed gedefinieerd als "...whatever causes in any social and especially political context, individuals or groups to deviate from a predicted path of behaviour. More specifically the term is used to denote changes in behaviour of a person or group due to the anticipation of the responses of others. In this sense the term connotes the outwardly quiet and possibly gradual exertion of power and persuasion rather than the more demanding legal or overt exercise of power connected with formal authority" (Gould e.a. 1964).

Helmers e.a. tenslotte omschrijven invloed als "het vermogen van actoren het gedrag of de keuze van andere actoren te bepalen binnen een voor die actoren beschikbaar samenstel van gedrags- of keuze-alternatieven" (Helmers, e.a. 1975).
Uit deze definities blijkt wel dat de relatie met macht hier minder eenduidig ligt als bij het begrip autoriteit. Bij Etzioni is het verschil dat de actor iets doet, niet omdat hij daartoe gedwongen wordt, maar omdat hij zijn voorkeur gewijzigd heeft. Door Gould e.a. wordt er daarentegen wel duidelijk een relatie met macht gelegd, in die zin dat een actor zijn voorkeur verandert door een "...gradual exertion of power". Helmers e.a. echter stellen dat er een principieel verschil is tussen macht en invloed: "macht is geassocieerd met vrijheidsbeperking of verruiming, invloed daarentegen houdt die vrijheidsbeperking of -verruiming niet in, laat de vrijheid van actoren onverlet" (Helmers e.a.,1975).
De vraag die hieruit getrokken kan worden is of invloed nu wel of niet een vorm van macht is?
Lukes heeft nu een schema ontworpen, waarmee dit beantwoord kan worden.

Schema 1



Zoals uit het schema blijkt is het criterium voor de vraag of invloed wel of geen vorm van macht, de aanwezigheid van een belangenharmonie resp. -conflict tussen 2 of meer actoren.
Als er een belangenharmonie is tussen 2 actoren dan is er sprake van invloed 'sec'. Is er sprake van een belangenconflict tussen beide actoren, dan houdt dit niet in dat de werking van invloed onmogelijk wordt - in de zin van veranderen van voorkeuren bijv. door middel van rationele argumenten - maar wel dat er naast beïnvloeding ook gebruik gemaakt wordt van machtsmiddelen.

Ten aanzien van het begrip authority maakt Lukes eenzelfde onderscheid. In tegenstelling tot eerder genoemde auteurs ziet hij dit niet per definitie als een vorm van macht "...authority may or may not be a form of power - depending whether a conflict of interests is involved". Consensual authority, with no conflict of interests, is not therefore a form of power (Lukes,1975).

Concluderend, theoretisch is dit een zeer verhelderend schema, omdat dit de grenzen aangeeft van de situaties, waarin wel (belangenconflict) of niet (belangenharmonie) machtsuitoefening van een actor over andere actores nodig is om zijn belangen te realiseren. Ook nuanceert dit schema de relatie van het begrip macht met de begrippen autoriteit en invloed.
Voorts bevat dit schema een zeer interessant gezichtspunt voor de theorievorming op het terrein van de effecten van communicatie, dat ik in de betreffende literatuur nog niet zo helder ben tegengekomen (aanwijzingen daartoe zijn echter wel te vinden in: Van den Ban,1974). Aan de hand van dit schema kunnen nl. de theoretische grenzen getrokken worden van de mogelijkheden, die een actor heeft om uitsluitend door middel van communicatie veranderingen te bewerkstelligen. Lukes verduidelijkt met zijn schema dat in de situatie van een belangenharmonie tussen twee of meer actoren communicatie een voldoende middel is voor actor A om zijn belang bij actor B, bijv. door middel van overtuigende argumentatie, te realiseren. In de situatie, waarin er sprake is van een belangenconclict, zal actor A naast communicatie de beschikking moeten hebben over macht wil hij bij actor B zijn belang realiseren.

De implicaties van het voorgaande voor de rol van wetenschap bij de beleidsvorming is de volgende: in tegenstelling tot het spreekwoord "kennis is macht", zie ik wetenschappelijke kennis niet als een vorm van macht. Wetenschap an sich, bijv. in de vorm van een boek of iets dergelijks is geen macht en heeft geen macht.
Wetenschap wordt pas machtig in de handen van een actor, die deze kennis interpreteert en gebruikt om zijn doeleinden te bereiken (zie bijv. par. 3.3.1.2.2). Wetenschap kan met andere woorden alleen als een machtsmiddel (zie par. 3.4.2.3) gebruikt worden. Wel is het zo dat het middel 'wetenschap' nogal gauw gerelateerd is aan bepaalde machtsvormen. Vandaar de verwarring die leidt tot bovengenoemde stelling.
Mijn indruk is dat bijv. de bij de gemeentelijke beleidsvorming gebruikte vormen als manipulatie, dwang (bijv. de richtlijnen uit een streekplan kunnen een gemeente behoorlijk beperken in haar ruimtelijke wensen), invloed en autoriteit, wetenschap als machtsmiddel vooral in samenhang met beide laatstgenoemde machtsvormen gebruikt wordt.

3.4.2.3 Machtsmiddelen

Wil macht uitgeoefend worden, dan moet deze ergens op gebaseerd zijn. Over deze power bases of machtsbronnen wordt er in de literatuur nogal eens verschillend gedacht.
French e.a. (1968) onderscheiden 5 power bases bij een individu: t.w.: reward power, coercive power, legitimate power, referent power en expert power.
Dye gaat niet uit van machtbronnen van individuen maar van groepen. Deze is naar zijn zeggen afhankelijk van number of members, wealth, organizational strength, acces to decisionmakers en internal cohesion (Dye,1975;p.22).
Etzioni spreekt over machtsbronnen als assets. Dit zijn possessions of the actor. Hij onderscheidt drie soorten assets:

- coercive assets : weapons installations and manpower, which the military, the police or similar agencies command.
- utilitarian assets: economic possessions, technical and administrative capabilities and manpower.
- normative assets : symbols. values and sentiments." (Etzioni,1968; p.667).

Als Etzioni's indeling vergeleken wordt met die van French e.a. en Dye, dan valt op dat beide laatstgenoemde indelingen, die verschillen

qua niveau en daardoor moeilijk te vergelijken zijn, hierin kunnen worden ondergebracht.
Om dit aan de hand van een tweetal voorbeelden te illustreren:
legitimate power (=French e.a.) kan gelijk gesteld worden met wat Etzioni normative asset noemt.
Wat Dye omschrijft met number of wealth van een groep kan gelijk gesteld worden met een utilitarian asset.
Daardoor gaat mijn voorkeur uit naar de indeling van Etzioni. Deze is betrekkelijk eenvoudig en er kunnen zulke uiteenlopende middelen als bovengenoemd in worden ondergebracht.
Ten aanzien van de rol van wetenschap als machtsmiddel kan opgemerkt worden dat ik deze in Etzioni's typologie enerzijds zie als een utilitarian asset - wetenschap kan gebruikt worden (voorbeelden daarvan zijn er in par.3.3.1. gegeven) om oplossingen voor een probleem te geven. Wetenschap heeft m.a.w. een duidelijke nutsfunctie - anderzijds kan niet ontkend worden dat wetenschap door haar al vele malen bewezen probleemoplossend vermogen een groot prestige als problemsolvent geniet. Koningsveld heeft al diverse malen op dit welhaast goddelijke vertrouwen in de wetenschappelijke probleemoplossing gewezen (Koningsveld, 1976). Daardoor kan wetenschap in bepaalde situaties ook als normative asset gezien worden.
Wetenschap wordt, zo is mijn indruk, door political interest groups vaak in beide hoedanigheden gebruikt.
Acties tegen bijv. de aanleg van de Leidse Baan, of de open dammen in de Oosterschelde, zijn mede geslaagd door wetenschappelijke steun van de zijde van ecologen. Daarbij kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat deze wetenschappelijke steun naast een feitelijke verheldering van het probleem ook een stuk prestige heeft verschaft aan de actievoerende groeperingen. Alleen al het feit dat een actiegroep zich beroept op wetenschappelijke kennis doet deze, m.i. nog los van de concrete inhoud, sterker staan in de onderhandelingen bij de besluitvorming.
Ter afsluiting van machts-assets zou ik nog op het volgende willen wijzen: assets alléén zijn niet voldoende om een actor tot machtig te typeren. In het voorafgaande is daar ook al op gewezen toen gesteld werd dat wetenschappelijke kennis an sich geen macht vormt. Wetenschap wordt pas machtig als het gebruikt wordt door een actor. Met andere woorden een actor, die de beschikking heeft over vele assets is machtig als hij gemotiveerd is om deze te gebruiken voor zijn machtsuit-

oefening (Etzioni,1968; Van Goor,1975).
Vandaar dat bij een analyse van het verschijnsel macht niet alleen gelet moet worden op machts-assets maar ook op de motivatie om deze te gebruiken.

3.4.2.4 Meten van macht

Wanneer macht omschreven wordt als een vermogen om effecten te bereiken, dan is meting van dat begrip niet direct mogelijk. Meting is wel op een indirecte manier mogelijk, door achteraf feitelijke machtsuitoefening vast te stellen. In de literatuur over methoden voor de meting van macht zijn dan ook twee hoofdrichtingen te onderscheiden, nl.:
(1) meting van macht als vermogen.
(2) meting van macht aan de hand van feitelijke uitoefening.
(zie bijv. Felling,1974, Helmers e.a.,1975; Van Goor,1975).

ad 1 Macht als vermogen

Binnen deze richting zijn 2 methodes te onderscheiden, nl. de reputatiemethode en de methode van de positionele benadering.
De reputatiemethode is gebaseerd op waarneming van gevestigde machtsposities. Deze is gebaseerd op de invloed van machtsposities, zoals die algemeen door leden van een gemeenschap worden waargenomen. Deze methode is in de U.S.A. ontwikkeld t.b.v. onderzoeken naar lokale machtsverhoudingen. De methode bestaat hieruit dat respondenten gevraagd wordt, namen van lokale machthebbers te noemen. De namen die het meest genoemd worden zijn de namen van de grootste machthebbers.
Bezwaren van deze methode zijn:
- alleen bruikbaar in kleinere gemeenten, waar ieder elkaar kent.
- de neiging bestaat om vooral vormen van in de openbaarheid tredend algemeen leiderschap naar voren te brengen. Er worden vooral reputaties gemeten. Men is daardoor blind voor de meer gespecialiseerde maar daardoor niet minder belangrijke leidersfiguren.

De positionele methode is gericht op het opsporen van kritische of centrale knooppunten en sleutelposities in de besluitvormings- en toedelingsstructuur. De grondgedachte ervan is dat een analyse van de interactie- en communicatiestructuren, die deze processen vorm geven, de weg kan wijzen naar centrale posities, die als machtscentra kunnen worden opgevat. Deze methode wordt vnl. toegepast in onderzoek m.b.t.

formele organisatiestructuren.

ad 2 Macht gemeten naar uitoefening

De decisie of issue-methode gaat ervan uit dat machthebbers en uitoefenaars van invloed zich door hun activiteiten, participatie in concrete beslissingen e.d. zullen laten kennen. De methode is vooral gericht op het raceren van die actoren, die een actieve rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van bepaalde beslissingen. Deze actoren worden gezien als lokale invloedrijke personen of groepen.

De methode der beleidsanalyse gaat uit van het werkelijk gerealiseerde beleid. Dit houdt in dat de onderzoeker door een analyse van de genomen beleidsbeslissing nagaat welke personen of groepen, die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming bijzonder aan hun trekken zijn gekomen en welke groepen of personen juist te kort zijn gekomen. (Helmers e.a., 1975; Van Goor,1975).
Van de hier besproken methodes lijkt me bij een onderzoek naar de betekenis van macht bij de besluitvorming rond bestemmingsplannen de methode der beleidsanalyse de meest geschikte. Immers bij een bestemmingsplan gaat het om gerealiseerde beleidsbesluiten.
Door het formele karakter van de procedures is er veel schriftelijk materiaal (bijv. verslagen van vergaderingen, bezwaarschriften met motiveringen, motiveringen voor afwijzing van bezwaarschriften, correspondenties tussen de gemeente en ambtelijke diensten etc.) voorhanden, waardoor een analyse vergemakkelijkt wordt.
Op deze wijze kan dan goed worden nagegaan welke partijen wel of niet bij de uiteindelijke beslissing hun doel hebben bereikt t.a.v. de voorstellen of wensen die zij geuit hebben. Aldus geconstateerde verschillen zouden dan verklaard kunnen worden mede uit verschillen in machtsassets, waarover de bij de besluitvorming betrokken partijen ieder de beschikking hadden.

3.4.3. Communicatie

In par. 3.4 zijn macht en communicatie genoemd als 2 componenten van het streven naar political control dat political interest groups vertonen.

In deze paragraaf wil ik ingaan op het middel communicatie. Een geschikte ingang daartoe lijkt mij een definitie van dit begrip.
Volgens Westmaas (1977) is het zeer moeilijk om die te geven. Zij stelt "...ieder, die wil kan een eigen betekenis aan deze term geven".
Vervolgens geeft zij een kleine bloemlezing van deze mogelijkheden:
"Hovland (1948): communication is the process by which an individual (the communicator) transmits stimuli (usual verbal symbols) to modify the behaviour of other individuals (communicatees)".
"Whright (1959): communication is the process of transmitting meanings between individuals".
"Miller (1966): communication has its main interest those behavioural situations in which a source transmits a message to a receiver with a conscious intent to affect the latter's behaviour"
"Gerbner: communication is a social interaction through messages".
"Berlo (1970): communication is a process involving the transfer of matter - energy that carries symbolic information".
"Rogers e.a. (1971): communication is the process by which messages are transferred from a source to a receiver. The main elements in any human communication are source, channel, message and receiver, which are combined with an intent to bring about certain desired effects of communication. These effects are changes in human behaviour ..." (geciteerd bij Westmaas,1977).
Helaas komt Westmaas niet tot een duidelijke keuze voor een van bovengenoemde definities, waardoor mij de zin van de opsomming enigszins ontgaat. Stappers, die ook een groot aantal definities van communicatie onder de loep heeft genomen, doet dit wel.
Hij komt tot de volgende omschrijving: "In de veelheid van verschillende definities lijkt één thema centraal. Het gaat om contact tussen mensen, een contact dat indirect is. Een contact dat verloopt via boodschappen uitgedrukt in tekens en symbolen; de erin gelegde betekenis moet er door de ontvanger uitgehaald worden" (Stappers, z.j.).
Westmaas merkt voorts op dat deze definities naar verschillende criteria kunnen worden ingedeeld. Een criterium is het wel of niet intentionele karakter van de definitie van communicatie. Auteurs als bijv. Hovland, Miller, Rogers en Stappers zien communicatie als een intentioneel gebeuren. D.w.z. communicatie is een middel om een doel te bereiken, dat kan variëren van het begrijpen van een boodschap tot gedragsverandering bij de ontvanger.

Gelet op de omstandigheid dat dit onderzoek betrekking heeft op communicatie tussen milieuwetenschappen en beleid, d.w.z. communicatie tussen mensen, die elkaar iets moeten vertellen, gaat mijn voorkeur uit naar een definitie met een intentioneel karakter. Waar ik echter bij sommige van de definities uit deze categorie moeilijkheden heb, zijn - hoe paradoxaal ook - juist de intenties van communicator. Hovland, Miller en Rogers zien als doel van communicatie verandering van gedrag van de ontvanger. Stappers beperkt het communicatiedoel tot het begrijpen van de boodschap door de ontvanger.
De aldus geformuleerde doelen van communicatie hebben gevolgen voor de meting van effecten van communicatie. Rogers e.a. bijv. verstaan onder "effective communication (....) communication that results in these changes in behaviour that was intended by the source". Vervolgens onderscheidt hij dan 3 typen communicatie-effecten: "changes in receiver's knowledge, (...) attitudes, (...) behaviour." (Rogers e.a., 1976).
Tegen deze 'effecten' definitie heb ik een tweetal bezwaren:

(a) het is de vraag of communicatie altijd gericht moet zijn op verandering van kennis houding of gedrag. Er is ook communicatie, die uitdrukkelijk de bedoeling heeft bepaalde aanwezige kennis te bestendigen. Een groot deel van de merk-reclame heeft mede als doel om bijv. de huisvrouwen er aan te blijven herinneren dat Dash een goed wasmiddel is.

(b) Een tweede bezwaar zijn de te hoge pretenties t.a.v. de mogelijkheden van communicatie. Zo is, volgens Rogers, gedragsverandering door middel van communicatie te bewerken. Zelf ben ik juist t.a.v. deze mogelijkheid sceptisch gestemd, omdat deze gebaseerd op dè theoretisch vaak vooronderstelde relatie: kennisverandering leidt tot houdingsverandering en dit tot gedragsverandering. Deze komt in de praktijk maar zelden zo eenduidig voor. Met name over de problematische relatie tussen attitude en gedrag is in de literatuur het nodige bekend: gedrag is vaak niet consistent met een bepaalde attitude. Daarvoor zijn er allerlei factoren aanwijsbaar van methodologische aard of van invloeden vanuit de sociale omgeving e.d. (zie bijv. Bröcking,1977; Kok,1976). Dit zijn typisch niet-communatieve factoren d.w.z. factoren die niet op enigerlei wijze gerelateerd zijn aan kennis en kennisoverdracht. Want hoezeer de bovengenoemde definities van communicatie ook

mogen verschillen,kennis en kennis overdragen staan daarin centraal. Een in mijn ogen goede definitie van communicatie moet zich dan ook in haar effecten beperken tot het begrijpen van de bedoelingen van de zender of bron door de ontvanger. Een defintie, die aan deze voorwaarde voldoet, is de eerder genoemde defintie van Stappers. Geslaagde communicatie is dan communicatie, waarbij de ontvanger datgene wat een zender probeert duidelijk te maken, heeft begrepen. Toepassing van deze kennis in bijv. overt gedrag valt buiten het effect van communicatie.

Hierbij moet echter opgemerkt worden dat Rogers en andere aanhangers van communicatiedefinities, waarin gedragsverandering mede als een van de doelen wordt gezien, redenen kunnen hebben om van een dergelijke definitie uit te gaan. Er zullen zich in de praktijk best wel eens situaties voordoen, waarin communicatie inderdaad leidt tot gedragsverandering, zeker als men een ruime definitie van gedrag hanteert, zoals zij doen. Theoretisch kan een dergelijke situatie goed getypeerd worden aan de hand van het schema van Lukes, zoals dat in par. 3.4.2 geschetst is. Lukes heeft dit schema ontwikkeld om die situaties te typeren, waarin machtsuitoefening van een actor A wel of niet nodig is om actor B te laten doen wat A wenst. Bij een belangenconflict tussen A en B is er macht van A over B nodig, in het geval van een belangenharmonie tussen beide is communicatie voldoende.
Dit idee toegepast op de bovenstaande communicatiedefinities brengt mij tot de volgende stelling:
wanneer er sprake is van een belangenharmonie tussen een zender en een ontvanger dan is de communicatie een voldoende middel om bij de ontvanger gedragsverandering te bewerkstelligen. Is er sprake van een belangenconflict tussen beide dan is er naast communicatie macht van de zender over de ontvanger nodig om de gewenste gedragsverandering te bereiken.
Om dit met een voorbeeld te illustreren: wanneer een roker voor zichzelf overtuigd is van de noodzaak om met zijn gewoonte te breken, dan kan communicatie van de kant van een G.V.O. instantie*) voldoende zijn om roker te doen stoppen d.w.z. zijn gedrag te doen veranderen. Er is dan sprake van een belangenharmonie tussen de ontvanger (de roker) en de zender (de G.V.O. instantie). Zo blijkt uit een onderzoek, dat op

*) G.V.O. = Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding

dit moment aan het Sociologisch Instituut van de Universiteit van Nijmegen nog gaande is naar de effecten van de TV-serie "Roken zo kom je er vanaf", dat 85% van diegenen die zich als deelnemer hadden opgegeven, vast besloten was om met roken te stoppen. Van alle cursisten was na 10 dagen pas 22% weer in de oude gewoonte teruggevallen (persoonlijke mededeling G.J. Peters). Uit dit voorbeeld blijkt dus duidelijk dat wanneer zender en ontvanger het met elkaar eens zijn over het te bereiken doel (i.c. niet roken) er via (massa)communicatie veel bereikt kan worden.
Wanneer er echter sprake is van een belangenconflict tussen ontvangers, i.c. de rokers, en de zender, i.c. een G.V.O. organisatie (d.w.z. de roker wil ongestoord doorroken terwijl de G.V.O. organisatie dit juist wil terugdringen), dan zal deze laatste om haar doel te kunnen realiseren zich moeten bedienen van zowel communicatieve als ook machtsmiddelen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan maatregelen, die de mogelijkheden om te roken beperken, zoals bijv. rookverboden in openbare ruimten, tijdens vergaderingen, vermindering van het aantal rookcoupé's in treinen e.d.. Voorbeelden van maatregelen, die niet hypothetisch maar zeer reëel zijn, getuige aanbevelingen aan en door de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Kortom theoretisch wil ik de mogelijkheid om alléén via communicatie gedragsverandering te bereiken niet uitsluiten, maar acht deze beperkt tot die situaties waarin zender en ontvanger het met elkaar eens zijn over het na te streven doel of belang.
Hierbij moet worden opgemerkt, dat terwille van de duidelijkheid een ideaaltypische situatie is geschilderd: mensen hebben gewoonlijk meerdere belangen, die niet alleen binnen één persoon ten dele kunnen harmoniëren of conflicteren, maar dit ook kunnen doen in relaties met anderen. Bovendien kunnen belangenconflicten of -harmonieën latent zijn, d.w.z. niet als zodanig door de betrokkenen herkend worden.
Tot slot is er nog een laatste categorie van problemen, die zich kan voordoen in een situatie van belangenharmonie. Deze bestaat uit allerlei praktische problemen, welke de gemeenschappelijke doelrealisatie van een bron en een ontvanger kan doorkruisen, bijv.:
een koper van een auto kan het geheel eens zijn met de advertentie, waarin Rolls-Royce als de beste auto wordt aangeprezen 'your money can buy'. Wanneer juist dit geld ontbreekt wordt realisatie van deze wens zeer moeilijk.

Uitwerking van de hierboven gesignaleerde problemen is minder relevant, omdat het slechts mijn bedoeling was aan te tonen, waar theoretisch de grenzen liggen om uitsluitend door middel van communicatie gedragsverandering te weeg te brengen.

Voor een onderzoek naar de communicatie tussen wetenschap en beleid betekent dit, dat het wel of niet geslaagd zijn van deze communicatie niet afgemeten kan worden aan de toepassing ervan in een concrete beleidsmaatregel. Wanneer bijv. een Parlement, Gedeputeerde Staten of een Gemeenteraad besluiten om bepaalde kennis niet toe te passen, dan hoeft dit niet te liggen aan een gebrekkige communicatie. Veeleer is het tegendeel voorstelbaar, nl. dat de betrokken beleidsman of -vrouw maar al te goed is geïnformeerd en daardoor des te beter de, vervelende, politieke implicaties ervan inziet en juist om deze reden afziet van toepassing van de kennis.

Communicatie acht ik geslaagd, wanneer de ontvanger de bedoeling, zoals die door een bron of zender in een boodschap is gelegd, geheel heeft begrepen. Hierbij ga ik ervan uit dat een zender uitsluitend 'goede' bedoelingen heeft. Het begrijpen van 'oneerlijke bijbedoelingen' van de zender door de ontvanger wil ik uitsluiten.

3.4.3.1 Communicatiebeïnvloedende factoren

In de voorgaande paragraaf is geslaagde communicatie gedefinieerd als communicatie, waarbij de ontvanger de bedoelingen van een zender begrijpt.
Nu is dit effect afhankelijk van verschillende factoren. Deze zijn af te leiden uit de kenmerken, die de 4 onderdelen van het communicatieproces, t.w. bron of zender, medium, boodschap en ontvanger of gebruiker vertonen.
Op deze kenmerken zal in het navolgende per onderdeel worden ingegaan.

3.4.3.1.2 Kenmerken van bronnen

Alvorens hierop in te gaan, lijkt mij een nadere omschrijving van het begrip'bron'in dit onderzoek gewenst.
Als bron beschouw ik al die personen en of organisaties, die ecologische informatie verschaffen. Hierbij moet dan niet alleen gedacht worden aan wat'echte'bronnen van deze kennis genoemd zouden kunnen worden,

als biologische afdelingen van universiteiten, Rijksinstituut voor Natuurbeheer en andere vakbekwame biologen en ecologen, al of niet verbonden aan milieuactiegroepen, maar ook op bronnen, die kritiek op deze informatie hebben. Bij kritiek denk ik dan niet alleen aan vakbroeders, maar ook kritiek uit andere dan ecologische hoek, zoals bijv. de landbouw, recreatie, stadsuitbreiding e.d.. Zeker wanneer er sprake is van een belangenconflict, waarbij ecologie betrokken is, zal een besluitvormer of besluitvormende organisatie bij de te nemen beslissing niet alleen de beschikking hebben over ecologische informatie in bijv. de vorm van een milieuwaardering, maar ook over informatie van andere belanghebbenden over de consequenties van een dergelijke milieuwaardering voor hun belang.
Bij een bestemmingsplan buitengebied komt het vaak voor dat een raad niet alleen beslist over de beleidsaanbevelingen van de ecoloog, maar ook over de vaak -ecologisch- negatieve adviezen van de landbouw t.a.v. dit onderwerp. Immers natuurbescherming en moderne landbouw leven op nogal gespannen voet met elkaar (Algra e.a.,1976).
Vandaar dat het zinvol zou zijn niet alleen te letten op specifieke ecologische bronnen, maar ook op andere bronnen, die iets te zeggen hebben over de gevolgen van beslissingen, die ten dele ecologisch van aard zijn. Hierdoor kan er meer inzicht verkregen worden in de redenen waarom besluiten genomen zijn.
Als bronnen van informatie, die de ecologie op enigerlei wijze kan betreffen, komen in principe alle political interest groups in aanmerking, die betrokken zijn bij de besluitvorming rond het bestemmingsplan buitengebied, waar het belang natuur en landschap speelt (voor een overzicht van deze groepen, zie par.3.3.2). In dit onderzoek is om reden van beperkte tijd alleen aandacht besteed aan typisch ecologische bronnen.

Als kenmerken van een bron, die van invloed kunnen zijn op de communicatie, lijken me - gelet op het beleidsvormende karakter ervan - de volgende relevant:
- de machtsverhoudingen tussen bron en gebruiker
- offers verbonden aan het gebruik van bronnen
- ervaring met de bron in het verleden
- credibility van de bron
- attractiviteit van de bron.

Aangezien de machtsverhoudingen tussen bron en gebruiker in par.3.4.2

bij de bespreking van het begrip macht al uitgbreid aan de orde zijn geweest, wordt hier aan dit zeer belangrijke kenmerk geen aandacht meer besteed. De overige hierboven genoemde kenmerken zullen in het navolgende kort besproken worden.

Ter toelichting dient gesteld te worden dat deze kenmerken niet persé de ware of echte kenmerken van een bron hoeven te zijn. Het gaat om kenmerken, die de bron aan de gebruiker of de gebruiker aan de bron toeschrijft.

A. Aard van de relatie tussen bron en gebruiker

Belangrijk voor de bereidheid om kennis te nemen van informatie en een eventueel gebruik daarvan, is de aard van de relatie tussen bron en gebruiker. D.w.z. de vraag of er alleen maar een informatiestroom van de zender naar de gebruiker is (zoals dat bijna altijd bij massamedia het geval is) dan wel dat er ook een informatiestroom is van de gebruiker naar de bron. De veronderstelling hierbij is dat wanneer er een relatie van de bron naar de gebruiker en omgekeerd is, de gebruiker de bron precies kan informeren over het probleem, waarmee deze worstelt en de bron daardoor ten behoeve van de gebruiker makkelijker een passende oplossing kan formuleren. Havelock merkt op dat het voordeel van een dergelijke relatie enerzijds is dat de gebruiker enig inzicht kan krijgen in de wijze van denken over de probleemoplossing van de bron, waardoor overtrokken of onjuiste verwachtingen van de gebruiker vermeden kunnen worden en dat anderzijds de bron een beter inzicht in de probleemsituatie van de gebruiker kan krijgen (Havelock, 1973).

Door een dergelijke relatie kan de bron de beleidsrelevantie van zijn onderzoeksresultaat vergroten (Buikhuizen,1977).

Voorbeelden van dergelijke relaties kunnen zijn de relatie die een gemeente heeft met zijn stedebouwkundige adviseur of de verschillende provinciale diensten.

Kortom een dergelijke tweezijdige relatie kan veel van de onduidelijkheid tussen bron en gebruiker verhelpen.

B. Offers verbonden aan het gebruik met bronnen

Offers, die verbonden zijn aan een confrontatie met bronnen, kunnen van invloed zijn op de bereidheid daarmee in contact te komen.

Deze offers kunnen verschillend van karakter zijn. Zij kunnen liggen

in het vlak van de tijd, die men moet besteden om de gewenste informatie te krijgen. Een bezwaar dat in de sector van het ruimtelijke beleid nogal eens wordt gevoeld t.a.v. de wetenschappelijke rapporten is, dat "... wanneer de inhoud beleidsgericht is, de conclusies als spelden in een hooiberg verstopt zijn in dikke rapporten" (Onderzoek, 1977).

Offers kunnen ook in het vlak van de financiën liggen. Wanneer een gemeente bijv. zijn stedebouwkundig bureau om advies vraagt, ook al is dat 5 min. per telefoon, dan rinkelt aan het eind van het gesprek de kassa. Wanneer een gemeente slechts in beperkte mate over financiële middelen beschikt, kan dit een factor zijn om bepaalde informatiebronnen niet te raadplegen.

C. Ervaring met de bron in het verleden

Wanneer men goede ervaringen met bepaalde bronnen heeft opgedaan in het verleden, zal de bereidheid om daarmee in contact te treden groter zijn, dan wanneer die ervaring ontbreekt of zelfs negatief is. De vraag of gemeentes zich in zaken, die de natuur raken, wenden tot bijv. Staatsbosbeheer, zal mede ingegeven zijn door ervaringen, die men in het verleden met deze instantie heeft opgedaan.

Deze ervaring is echter niet een op zichzelf staande factor. Zij is mede afhankelijk van andere bronkenmerken, zoals bijv. de bovengenoemde financiële aspecten, of de hieronder te bespreken deskundigheid van de bron.

Kortom, de ervaring die men in het contact met bepaalde bronnen heeft gehad is belangrijk, maar kan moeilijk los gedacht worden van andere kenmerken van de bron.

D. "Credibility" van de bron

De credibility of geloofwaardigheid van een bron wordt meestal onderscheiden in deskundigheid en objectiviteit.

Onder deskundigheid wordt verstaan de "...perceptie van de ontvanger omtrent de mate, waarin de zender iets van de betreffende zaak afweet. De objectiviteit verwijst naar het idee van de ontvanger omtrent de mate waarin de zender op een betrouwbare wijze iets overbrengt." (Massacommunicatie,1970). Naarmate een bron deskundiger en objectiever wordt gezien, mag aangenomen worden dat de kans stijgt dat een gebruiker zich ermee confronteert en daarvan kennis neemt.

Aangezien een gemeente zich van diverse bronnen kan bedienen, die prima facie nogal van karakter verschillen - bijv. de wetenschap of een actiegroep - mag verondersteld worden dat ook de perceptie t.a.v. de deskundigheid en objectiviteit van deze bronnen varieert. Op beide kenmerken zal hieronder afzonderlijk worden ingegaan.

Deskundigheid

In par. 3.3.1.2.2 is er op gewezen dat er in onze samenleving soms overdreven hoge verwachtingen leven t.a.v. het probleemoplossend vermogen van de wetenschap. Wetenschap wordt als een nieuwe godheid gezien (zie o.a. Koningsveld,1976).
Blijkens de literatuur is er onder beleidsambtenaren, die in hun functie nogal eens met wetenschap in aanraking komen, wel een wat meer genuanceerde mening t.a.v. de deskundigheid van wetenschap.
Bij ambtenaren op Duitse ministeries constateert Friedrich bijv. dat zij wetenschap positief waarderen vanwege:
"Erarbeitung exakter Informationen und Analysen und komplizierten Probleme".
"Klärung von umstrittener Fragen gegen Interessenförderungen".
"Erarbeitung von praktischen Kompromissen in Zusammenarbeit mit den Interessengruppen".
"Prestige und Autorität der Wissenschaft".
Als nadelen worden volgens Friedrich echter gezien:
"Wissenschaft zu theoretisch und abstrakt: mangelder Berücksichtigung politischer und administrativer Fakten".
"Zu grosze Distanz der Wissenschaft zu Problemen der Gesellschäftlichen Realität".
"Mangelhafte Qualität der Arbeit".
"Wissenschaft zu spezialisiert ohne Blick auf übergreifende Zusammenhänge" (Friedrich, 1970).
Soortgelijke negatieve geluiden zijn ook te beluisteren onder Nederlandse beleidsambtenaren. In het rapport "Onderzoek en ruimtelijk beleid" wordt als nadeel van wetenschappelijk onderzoek gezien:
"een neiging tot perfectionisme, precisie en teveel overhoop willen halen".
"het niet kunnen omzetten van wetenschappelijke taal in voor het beleid begrijpelijke taal"

"een te sterke identificatie van de onderzoeker met het onderzoek en in verband daarmee onvoldoende aandacht voor het beleidsprobleem"
"onvoldoende vermogen tot rapporteren"
"het niet kunnen trekken van beleidsrelevante conclusies" (Onderzoek, 1977).
Zoals een vluchtige blik al leert zijn sommige bezwaren van beleidsvoorbereiders tegen wetenschap supranationaal.
Op de keper beschouwd zijn deze bezwaren eigenlijk meer gericht op de wetenschapper, d.w.z. de man of vrouw, die de wetenschappelijke kennis moet vertalen, dan op de wetenschap als kennissysteem. Friedrich spreekt niet voor niets over "Prestige und Autorität der Wissenschaft".
De vraag is nu in hoeverre deze bezwaren ook gelden voor de ecologie en ecologen of andere deskundigen op het terrein van de natuurbescherming. Zo wordt bijv. het peil van de ecologische deskundigheid van stedebouwkundige bureaus door ecologen niet altijd even hoog aangeslagen. Vanwege hun commerciële opzet en hun daaruit voortvloeiende afhankelijkheid van de gemeente kunnen zij niet altijd de vereiste deskundigheid aantrekken of, als deze wel aanwezig is, een onafhankelijk standpunt innemen. (zie bijv. Werkgroep Kritische Biologie,1977).
Opgemerkt moet worden dat dit het standpunt is van ecologen, verbonden aan universiteiten e.d.. Het is goed mogelijk dat gemeentelijke beleidsvoerders een heel andere mening hebben over deskundigheid van hun stedebouwkundig bureau inzake 'groenkwesties'.

Objectiviteit

In het algemeen zal de objectiviteit - d.w.z. de mate waarin de bron op een betrouwbare wijze iets overbrengt - afhangen van de mate waarin de ontvanger de indruk heeft dat alleen de positieve of negatieve, dan wel beide aspecten te zamen van een bepaald onderwerp worden belicht. Veelal bestaat t.o.v. wetenschappelijke informatie het beeld dat daarin zowel de negatieve als de positieve aspecten belicht worden (de zg. objectieve wetenschap).
Van Schendelen wijst er bijv. in dit verband op dat Tweede Kamerleden het meeste vertrouwen hebben in wetenschap als informatiebron (Van Schendelen,1975).
Hierbij moet wel opgemerkt worden, dat de wetenschappelijke objectiviteit in de vorm van "enerzijds dit...., maar anderzijds dat...." de volksvertegenwoordiger of ambtenaar, die deze informatie moet ver-

werken tot een beleidsvoorstel, nogal eens voor problemen kan plaatsen. Niet altijd is deze even goed in staat om met dit type informatie om te gaan (zie bijv. Friedrich,1970; of 'Onderzoek',1977). In dit opzicht is de verzuchting van de al eerder genoemde Amerikaanse senator over zijn behoefte aan "one - armed scientists" veelzeggend (Morgan, 1977).

Hoe het ook zij, de objectiviteit, die de gebruiker, i.c. de beleidsmaker aan een bron toeschrijft is een belangrijke factor in de bereidheid om kennis te nemen. Ondanks haar soms 'two - armed character' scoort de wetenschap hoog als het hierover gaat.

E. Attractiviteit van de bron

"De attractiviteit verwijst naar de mate, waarin de ontvanger zichzelf weet terug te vinden in, zich kan identificeren met de stellingname van de zender" (Massacommunicatie,1970).

Met name het behoren tot eenzelfde groepering met gelijke normen en waarden, het hanteren van eenzelfde referentiekader kan bij de gebruiker een gepercipieerde gelijkheid met de bron bevorderen en op deze wijze de ontvangst en de verwerking van de boodschap vergemakkelijken. Dit betekent dat gemeenten, wanneer deze informatie ontvangen, de voorkeur zullen hebben voor bronnen, die op dezelfde wijze denken als zijzelf en waarvan zij de indruk hebben, dat zij er begrip voor hun problemen zullen vinden. Bronnen (of political interest groups) waarvan de gemeente de indruk heeft, dat deze wel eens eigen doelstellingen kunnen nastreven, afwijkend van die van de gemeente, zullen om die reden veel minder aantrekkelijk zijn.

Een voorbeeld van een attractieve bron is de stedebouwkundig adviseur. Vaak heeft deze al jaren contact met de gemeentes, waardoor deze behoorlijk vertrouwd is geraakt met het reilen en zeilen in de betreffende gemeente.

Voorbeelden van minder attractieve bronnen kunnen zijn: actiegroepen, maar ook provinciale of rijksdiensten, die andere plannen t.a.v. de gemeente hebben dan de gemeente zelf. In dit verband kan gedacht worden aan de beperkte of in sommige gevallen zelfs nul-groei, die sommige gemeentes op de Veluwe of in het Groene Hart van Holland opgelegd zijn door de provincie om suburbanisatie van het platteland te voorkomen.

Kortom de attractiviteit van de bron kan een belangrijke factor zijn voor de bereidheid van de gebruiker om ermee kennis te nemen. Deze

wordt in belangrijke mate bepaald door de mee- of tegenwerking, die een gebruiker ervan verwacht.
Ter afsluiting van de bespreking van deze bronkenmerken moet opgemerkt worden dat een deel van de communicatie met gemeentelijke instanties een verplichtend karakter heeft: d.w.z. gemeentes zijn verplicht om van bepaalde informatie kennis te nemen, of zij deze nu deskundig, objectief, aantrekkelijk vindt of niet. Met name geldt dit voor het verplichte P.P.C. vooroverleg (zie par. 5.2) en bezwaarschriften t.a.v. een voorgesteld bestemmingsplan.
Dit verplichte karakter van de kennisname kan daardoor de betekenis van andere bronkenmerken voor de kennisname doorkruisen en zo relativeren.

3.4.3.1.3 Mediumtypen

Mediumtypen zou ik willen onderverdelen in:

- persoonsgebonden media : zoals tweegesprekken, groepsgesprekken lezingen, vergaderingen e.d.
- niet persoonsgebonden media : zoals schriftelijke media, als brochures, rapporten, tijdschriftartikelen, technische media als radio en TV.

Dit onderscheid is gemaakt om de volgende reden:
uit een onderzoek in de USA naar manieren waarop multinationals informatie zochten bleek dat "...human resources were clearly more important than documentary and physical phenomena combined, accounted for 67% of all external information" (Keegan,1974).
Waarschijnlijk is hier het grotere gebruiksgemak van het medium mens vergeleken met een rapport of ander schriftelijk materiaal de verklaring. In een gesprek kan een gebruiker makkelijker toelichting vragen of zijn probleem formuleren dan in een schriftelijk stuk. Met name in de fase van meningsvorming zullen gesprekken tussen beleidsvoorbereiders en bijv. externe deskundigen belangrijke informatiemedia zijn.
Dit vermoeden wordt enigszins ondersteund door resultaten uit een onderzoek onder burgemeesters in Friesland: deze blijken nogal wat tijd te besteden aan gesprekken met externe deskundigen, commissiewerk, vergaderingen e.d. (Faber,1974;p.94).
Voorts is voorstelbaar dat beide mediatypen gecombineerd worden, d.w.z. dat er zich een situatie kan voordoen, waarin een political interest group of persoon, die een bezwaarschrift indient, door het gemeente-

bestuur gevraagd wordt om hierover eens met het bestuur van gedachten te komen wisselen.
Daardoor zal er in de praktijk niet altijd even duidelijk een mediumtype overheersen, maar zullen er zich combinaties voordoen van schriftelijk materiaal - zoals onderzoeksrapporten, officiële besluiten, bezwaarschriften e.d. aangevuld met gesprekken.

3.4.3.1.4 Kenmerken van de boodschap

Om te beginnen zou ik twee algemene opmerkingen willen maken:
- kenmerken van de boodschap hoeven niet altijd de echte kenmerken te zijn, d.w.z. kenmerken zoals die door de bron bedoeld zijn, maar kunnen ook kenmerken zijn zoals de gebruiker deze ziet.
- in de praktijk zal het lang niet altijd mogelijk zijn voor de gebruiker om een duidelijk onderscheid te maken tussen kenmerken van de boodschap en de bron. Dit kan dan leiden tot bijv. de volgende uitspraken: onze ervaring met Staatsbosbeheer is dat zij goede adviezen geven. Deze uitspraak kan verwijzen naar een specifiek rapport, maar ook naar gesprekken, die men met een bepaalde vertegenwoordiger heeft gehad of zelfs naar een bepaalde indruk, die de gebruiker van het Staasbosbeheer heeft.

Bovengenoemde opmerkingen indachtig lijken mij de volgende boodschapskenmerken relevant:
- het onderwerp van de boodschap
- de mate, waarin door de gebruiker om de boodschap verzocht is
- de beleidsrelevantie van de boodschap
- de mate van verspreiding van de boodschap
- de tekst van de boodschap.

a. Het onderwerp van de boodschap

"Onderwerpen, die in de belangstellingssfeer van personen liggen zullen een grotere aandacht krijgen dan onderwerpen, waarvoor deze geen belangstelling hebben" (Massacommunicatie,1970). Nu de mlieuproblemen actueel zijn, zal een rapport hierover veel meer aandacht krijgen dan bijv. 20 jaar geleden. Met andere woorden, in de fase van een bestemmingsplanvoorbereiding zullen die boodschappen, die betrekking hebben op het plan eerder gelezen worden dan die, welke daar niets mee te maken hebben. Aangezien ik veronderstel dat in deze fase 99% van de bij de betreffende beleidsvoorbereiders binnenkomende informatie op

het plan betrekking heeft, denk ik dat in de praktijk dit kenmerk zelden een probleem zal zijn.

b. De mate waarin de boodschap verzocht is door de gebruiker

De mate, waarin een gebruiker bereid is kennis te nemen van een boodschap zal, zo veronderstel ik, mede bepaald worden door de vraag in hoeverre deze op verzoek van de gebruiker verzonden is en in hoeverre deze aan de verwachtingen van de gebruiker beantwoordt. Deze veronderstelling is gebaseerd op de overweging dat wanneer een gebruiker aan een bron om informatie vraagt de kans op bereidheid tot kennisname en eventueel zelfs toepassing groter is dan wanneer deze informatie ongevraagd wordt toegezonden (zie bijv. Rich,1975). In eigen land bijv. is door het Kromme Rijn project in het betreffende gebied een onderzoek gehouden i.v.m. de aanwezige natuurlijke waarden naar de recreatiemogelijkheden op verzoek van een aantal gemeenten in dit gebied. De resultaten van dit onderzoek hebben geleid tot een aantal concrete beleidsmaatregelen (Volkskrant, 23 okt.1976).

c. De beleidsrelevantie van de boodschap

Onder beleidsrelevantie van de boodschap zou ik - Welters (1977) parafraserend - willen verstaan: de bruikbaarheid van de boodschap voor enige fase in de beleidscyclus. M.a.w. de fase, waarin het beleid verkeert - voorbereiding, keuze of uitvoering - bepaalt de bruikbaarheid van de boodschap.
Aangezien dit onderzoek zich richt op de voorbereiding van een bestemmingsplan d.w.z. de fase waarin keuzes worden ontwikkeld, zullen alleen die boodschappen relevant zijn, die op deze fase betrekking hebben. Informatie, die bijv. te maken heeft met de uitvoering van het plan, zijn in de voorbereidingsfase minder belangrijk.

d. De mate van verspreiding

In het algemeen kan worden gesteld, dat boodschappen m.b.t. een bepaald onderwerp effectiever zijn naarmate deze via meer kanalen, op meer tijdstippen en in verschillende formuleringen worden verspreid.

In dit verband is het van belang dat via een TV reportage een groot publiek belangstelling kan krijgen voor een bepaald milieuprobleem, bijv. voor het onrechtmatig storten van chemisch afval. Als de overheid hier dan geen maatregelen tegen neemt, kan er politieke onrust

ontstaan. De kans is daarom groot dat op een dergelijk probleem sneller wordt gereageerd door de overheid dan op een belangrijker probleem, dat (nog) niet in de publieke belangstelling is gebracht.

e. Begrijpelijkheid van de boodschap

Voor een goede kennisname van wetenschappelijke informatie is het belangrijk dat deze op een voor de gebruiker begrijpelijke manier wordt verwoord. Vaak wordt in m.n. wetenschappelijke teksten al of niet complexe ideeën d.m.v. een niet voor iedere leek duidelijk vakjargon uiteengezet. Friedrich bijv. noemt als een van de negatieve punten van wetenschappelijke rapporten de "...unverständliche und unzweckmässige Ausdrucksform" (Friedrich,1970). In het rapport Onderzoek en Ruimtelijk Beleid (1977) wordt als bezwaar van beleidsambtenaren tegen wetenschappers genoemd een " ...onvoldoende vermogen om te rapporteren" en "...het niet kunnen omzetten van wetenschappelijke taal in voor het beleid begrijpelijke taal".

3.4.3.1.5 Gebruikerkenmerken

Alvorens op kenmerken van de gebruiker in te gaan is een nadere verduidelijking van dit begrip gewenst. Formeel is de gemeenteraad de instantie, die beslist over de goedkeuring resp. afkeuring van een bestemmingsplan. Formeel zou derhalve de raad als gebruiker van informatie gezien moeten worden. Aangezien in de praktijk blijkt dat een raad nauwelijks betrokken is bij de beleidsvoorbereiding (zie bijv. Glasbergen e.a. 1972), lijkt mij dit minder gewenst.
De voorbereiding van een bestemmingsplan wordt door de raad praktisch altijd geheel in handen gelegd van de eigen ambtelijke dienst of, wanneer deze daarvoor de tijd en of deskundigheid mist, in handen van een stedebouwkundig adviesbureau, of bijv. een bureau voor Tuin- en Landschapsarchitectuur (bij bestemmingsplannen voor het buitengebied). Ten behoeve van het bestemmingsplan wordt er meestal een zg. projectteam gevormd, waarin vertegenwoordigers zitten van de betrokken ambtelijke diensten en - bij de inschakeling van externe deskundigen - vertegenwoordigers van het adviesbureau. Dit team kan staan onder de leiding van een burgemeester, de wethouder belast met ruimtelijke ordeningszaken of het hoofd van de betrokken ambtelijke dienst.
De leden van het team zijn meestal gekozen op grond van de deskundigheid en ervaring, welke bepaald wordt door de problemen, die in het

betreffende plan spelen. Een dergelijk team kan bestaan uit bijv. een jurist, een stedebouwkundig ontwerper, een ecoloog, een landbouweconoom, een weg- en waterbouwkundige, een cultuurtechnicus etc. Dit team nu fungeert als ontvanger of gebruiker van informatie uit bronnen, d.w.z. political interest groups, wiens belangen het bestemmingsplan in kwestie raakt. Vandaar dat wanneer er in dit onderzoek gesproken wordt over ontvanger of gebruiker van (bijv. ecologische of andere) informatie, het projectteam bedoeld wordt.
Opgemerkt moet worden dat dit team niet een doorgeefluik is van informatie verkregen van de diverse political interest groups naar de raad toe. Omdat dit team als taak heeft een concept bestemmingsplan te formuleren, waaraan de raad haar goedkeuring moet hechten, betekent dit dat er voorstellen tot belangenafweging gedaan moeten worden. Deze werkwijze houdt in dat er in de voorbereidingsfase binnen zo'n team vaak menige discussie gevoerd wordt door voor- en tegenstanders van een bepaalde voorgestelde keuze. De argumenten waarmee deze discussie gevoerd wordt, kunnen behalve aan eigen onderzoek ook aan o.a. wetenschappelijke informatie ontleend zijn, die teamleden vanuit de betrokken political interest groups hebben gekregen. In een discussie tussen een ecoloog en een landbouweconoom, kan de eerstgenoemde zich beroepen op gegevens van bijv. de Stichting Natuur en Milieu en het Staatsbosbeheer, terwijl de landbouweconoom schermt met gegevens afkomstig van het Landbouw Economisch Instituut of het Landbouwschap.
Op deze wijze kunnen political interest groups belangrijke informatiebronnen zijn voor de discussies, die binnen zo'n team plaatsvinden.

Wat betreft de communicatiebeïnvloedende kenmerken van dit type gebruiker - nl. het projectteam - zijn er in de communicatieliteratuur weinig aangrijpingspunten te vinden. Hier worden kenmerken van de gebruiker meestal gedefinieerd in termen van kenmerken van individuen. Er wordt dan bijv. gesproken over attitudes, beeld van anderen, behoeften, persoonlijkheidsstructuur, sociaal economische kenmerken als beroep, geslacht e.d. (zie bijv. Maletzke,1972; of Massacommunicatie,1970).
Nu is mijn veronderstelling, dat wanneer in dit onderzoek de gebruiker gedefinieerd wordt als het projectteam, dat belast is met de opstelling van een B.P., dergelijke typisch individuele kenmerken van weinig nut zullen zijn voor de verklaring van de wijze, waarop dit team op communicatie reageert.

Ik wil hier niet zeggen dat individuele kenmerken volstrekt onbelangrijk zijn - ik ken uit eigen ervaring gevallen, waar de persoonlijke waardering t.a.v. de natuur van één teamlid het plan nogal ecologisch kleurde - maar één persoon kan niet volkomen autonoom het plan naar zijn goeddunken invullen.
Mijn stelling is nl. dat de grote lijnen van een bestemmingsplan getrokken worden door de political interest groups,(waaronder de overheidsdiensten,)die bij de besluitvorming betrokken zijn. Welke groep nu precies welke lijnen trekt en hoever hij deze kan trekken hangt af van de macht van de betrokken groep (zie par. 3.4.2). De persoonlijke voorkeur van een bepaald teamlid voor bijv. natuur dan wel landbouw kan deze grote lijn met wat versierselen detailleren, maar kan deze niet van richting doen veranderen. Om een voorbeeld te geven: wanneer in het streekplan de natuur in het plangebied een grote prioriteit wordt toegekend, zal het een teamlid, dat weinig belangstelling heeft voor de natuur, niet makkelijk vallen louter op grond van zijn geringe interesse in het plan geen enkele aandacht te besteden aan de natuur. Daarvoor zal het betreffende teamlid met zeer zware argumenten moeten komen (daartoe wil men soms wel eens ecologisch of andersoortig onderzoek gebruiken) om de provincie te kunnen overtuigen van de wenselijkheid van zijn ideeën. Iets anders is het wanneer het plan na vaststelling moet worden uitgevoerd. Dit is vnl. een taak van de gemeente. Een bestuur, dat de natuur niet al te goed gezind is, kan de natuur die in de voorbereidingsfase door de provincie in bescherming is genomen, dan ernstige schade berokkenen.
Echter de uitvoering van het B.P. is een fase, waarin dit onderzoek niet geïnteresseerd is.

Kortom de voor de communicatierelevante kenmerken moeten niet op individueel, maar vooral op groepsniveau gezocht worden.
Daarbij denk ik aan de volgende kenmerken:

a. aanwezigheid van ecologische deskundigheid in het team
b. financiële mogelijkheden van de gemeente voor ecologisch onderzoek
c. het politieke krachtenveld, waarin het team opereert.

ad a. <u>Ecologische deskundigheid en belangstelling</u>

Voor een op zijn juiste waarde schatten van wetenschappelijke ecologische informatie is een stuk ecologische deskundigheid vereist. Wanneer

een team is uitgerust met een ecoloog of anderszins op dit onderwerp gespecialiseerde deskundige, zal dat een goede kennisname bevorderen. Gezien de stijgende belangstelling en waardering enerzijds in beleidsniveaus als rijk, provincie en gemeente en anderzijds bij verschillende actiegroepen (Milieudefensie, Vereniging tot behoud van de Waddenzee, lokale clubs e.d.) te constateren valt, lijkt het mee zeer waarschijnlijk dat er in de meeste teams aan dit onderwerp deskundige aandacht zal worden geschonken, al kan het ene team meer werk van natuur maken dan een ander.

ad b. Financiële mogelijkheden

De gemeentelijke financiën moeten niet vergeten worden: een milieukartering kost een gemeente al gauw ƒ 100.000,-. De moeilijkheid met veel buitengebieden is, met name als deze voornamelijk uit natuurlijk waardevolle gebieden bestaan, dat deze niet economisch rendabel te maken zijn. De onkosten, die gemaakt zijn voor een bestemmingsplan buitengebied kunnen later niet verwerkt worden in de verkoopprijs van de grond (een normale procedure bijv. bij stadsuitbreidingsplannen). Vandaar dat er rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid, dat gemeentes om financiële redenen afzien van een uitgebreide milieukartering en zich beperken tot een onderzoek op grond van bestaande gegevens als inventarisatie van het Staasbosbeheer of een oppervlakkige inventarisatie ter plekke van de belangrijkste landschappelijke en natuurlijke elementen.

ad c. Het politieke krachtenveld

Een van de eisen, die aan het team gesteld kunnen worden is dat deze het politieke krachtenveld, waarin het opereert goed kent, d.w.z. dat het goed weet welke belangen en interesses er in het plangebied spelen (zie par. 3.3.2). Hierdoor kunnen bezwaarschriften, die het gevolg zijn van een onbekendheid met het betreffende belang bij het team, vermeden worden. De meeste provincies stellen bestemmingsplannen, die gepaard gaan met veel bezwaarschriften, die voortkomen uit een onzorgvuldig werken door het team niet op prijs, daar dit de uitvoering van de plannen aanzienlijk kan vertragen. Naast kennis van de belangen in het gebied is ook belangrijk, dat het team met name bij conflicterende belangen, de consequenties van deze kan verduidelijken, zodat een evenwichtige belangenafweging mogelijk wordt. Wanneer er in de fase van goed-

keuring door G.S. toch nog bezwaarschriften zijn van benadeelde groepen of personen, staat een gemeentebestuur veel sterker, wanneer het kan wijzen op een gedegen belangenafweging. G.S. tillen zwaar aan de gedegenheid van de afweging.

3.4.3.2 Diffusiemodellen voor de verspreiding van kennis: enige kanttekeningen

Mede op basis van de in de vorige paragraaf besproken kenmerken van bron, gebruiker, enz. zijn er in de communicatie-literatuur zg. "diffusiemodellen" ontwikkeld. Dit zijn modellen, die een beschrijving geven van factoren, die relevant zijn voor het proces van verspreiding van vernieuwingen d.m.v. communicatie. Coryfeeën op dit terrein zijn Rogers & Shoemaker (1971) en Havelock (1973). Het door Havelock ontwikkelde diffusiemodel - het zg. Linkage model - is in een voorstudie t.b.v. dit onderzoek voorgesteld als middel om de communicatie tussen milieuwetenschappen en milieubeleid te analyseren (Van den Borne,1975). Bij nader inzien bleek dit model ongeschikt om de volgende redenen:

A. onjuiste communicatiedefinitie
B. probleembewustzijn van de gebruiker
C. ontbreken van de mogelijkheid door belangenconflicten tussen bron en gebruiker
D. het psychologisch karakter.

ad A. Communicatiedefinitie

Een van de nadelen van Havelock als wetenschappelijk auteur is dat hij in zijn dikke boek "planning for innovation" (1973) nergens het begrip communicatie helder en eenduidig definieert. Evenmin wordt expliciet aangegeven dat het onderwerp van zijn boek nl. dissemination and utilization of knowledge moet geschieden via communicatie. Als men het boek doorleest dan is uit de gegeven voorbeelden (bijv. op p.1-11) af te leiden dat Havelock denkt aan communicatie als verspreidingsmiddel. Het effect van communicatie wordt volgens Havelock bepaald door de toepassing van kennis in de praktijk, zoals dat bijv. blijkt uit een hogere opbrengst per ha door toepassing van kunstmest of de toepassing van een nieuwe leermethode in het onderwijs. Zoals ik in par. 3.4.3 al heb uiteengezet gaan dergelijke definities van effecten van communicatie mij te ver; de toepassing van kennis wordt door meer dan alleen communicatieve factoren bepaald. Helaas heeft dit type diffusiemodellen

veelal wel de pretentie, met een goede communicatie, d.w.z. conform de daarin geschetste regels alles te kunnen bereiken.

ad B. Gebruiker moet het probleem onderkennen

Het model gaat ervan uit dat de gebruiker al een duidelijk beeld heeft van zijn probleem, dat er, anders geformuleerd, sprake is van een gevoelde behoefte op grond waarvan hij op zoek is naar informatie (Havelock,1973).

Mijn ervaring is echter dat een van de problemen van de verspreiding van ecologische kennis voortkomt uit het feit dat gemeenten soms geen idee hebben van wat eigenlijk de zorg voor de natuur en landschap inhoudt en derhalve ook geen problemen op dit terrein zien of, als deze er wel zijn, men er niet altijd voldoende de ecologische implicatie van inziet of juist de bereidheid niet vertoont om deze in te zien.

ad C. Ontbreken van belangenconflicten

Het model veronderstelt een coöperatie tussen de bron en de gebruiker van informatie. Immers de gebruiker heeft een probleem en zoekt informatie voor een oplossing (zie ad B).

Mijns inziens is dit een onjuiste voorstelling van zaken als het gaat om de werkelijkheid van het (gemeentelijk) beleidvoeren. Veelal zijn de informatiebronnen, waaruit het projectteam kan putten, verre van coöperatief maar juist sterk conflicterend t.a.v. elkaar. Wil dan een bepaalde bron, i.c. political interest group, zijn doel realiseren dan is machtsuitoefening ten aanzien van andere conflicterende groepen noodzakelijk (zie par. 3.4.2). Eerlijkheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat Havelock voor dit verschijnsel niet geheel blind is geweest. Hij spreekt nl. over de noodzaak te komen tot de ontwikkeling van "...a conflict model of dissemination and utilization" (Havelock, 1973). Veel meer dan deze opmerking zegt hij niet, zodat het bij een intentieverklaring blijft.

ad D. Beleidvoeren is kiezen

Een van de kenmerken van beleidvoeren is dat er keuzes gemaakt worden zowel t.a.v. de doelen als t.a.v. de wegen om deze te bereiken. Wanneer er meerdere alternatieven zijn om tot een bepaald doel te geraken, wordt er idealiter één gekozen, de overigen worden afgewezen. In Havelock's model nu wordt deze keuzemogelijkheid niet erkent. Uit zijn model spreekt teveel de suggestie, dat wanneer aan alle in het model

genoemde voorwaarden is voldaan, de boodschap van een bron min of meer vanzelf door de gebruiker begrepen en toegepast wordt. Havelock houdt dus weinig rekening met het feit dat een gebruiker nadat hij kennis heeft genomen van bepaalde informatie deze bewust kan afwijzen. Dit komt omdat Havelock ervan uit gaat dat de kennis, waarover een bron beschikt, altijd een 'betere' kennis is d.w.z. kennis die de gebruiker in staat stelt om zijn doelen 'beter' (in de ogen van de bron althans) te realiseren. Mijns inziens is dit een fraai staaltje van ethnocentrisch*) denken, dat juist Havelock als sociale wetenschapper - die zich bewust zou moeten zijn van de relativiteit van allerlei sociale verschijnselen - zeer slecht past. In de praktijk van het beleid is er bij een bepaalde keus zelden de beschikking over één soort 'betere' kennis afkomstig uit één 'betere' bron. Meestal kan de beleidsmaker kiezen uit meerdere bronnen informatie, die ieder menen de beste kennis t.a.v. de gevolgen van een bepaalde keuze te hebben. Vandaar dat een beleidsvoerder moet kiezen, waardoor je als bron met, in eigen ogen, de 'beste' kennis de kans hebt niet gekozen te worden.

ad C. Het psychologistische karakter

Havelock's model is nogal psychologistisch van aard: d.w.z. factoren, die van invloed zijn op de communicatie zoekt hij bijna uitsluitend op individueel niveau. Bij hem ontbreekt de aandacht voor het politieke krachtenveld, waarin de gebruiker verkeert. Wanneer het om communicatie met het beleid gaat is mijn veronderstelling dat deze communicatie niet los gezien mag worden van het politieke krachtenveld, waarin de gebruiker, bijv. het projectteam, verkeert. Deze politieke krachten, i.c. de political interestgroups, beïnvloeden de communicatie, die er gevoerd wordt met de gebruiker. Immers deze groeperingen streven hun belangen na en pogen die duidelijk te maken aan de gebruiker.

De conclusie die uit bovenstaande bezwaren getrokken kan worden is dat ik een toepassing van Havelock's Linkage model voor de verspreiding en toepassing van wetenschappelijke kennis onbruikbaar acht voor de onderhavige onderzoeksvraag.

*) Ethnocentrisme is de veronderstelling dat de eigen kennis, waarden, normen etc. superieur zijn aan die van andere personen of groepen.

hfst. 4. ONDERZOEKSMETHODE

Aangezien het onderzoek een sterk exploratief en tentatief karakter draagt, is ook de manier van dataverzameling niet volgens een vast en welomschreven schema verlopen. De aanpak, die gehanteerd is, bestond daarin dat alle materiaal gebruikt is, dat informatie kon verschaffen over de wijze van tot stand komen van een bestemmingsplan buitengebied. In concreto hield dit het volgende is:

- het gebruik maken van bestaand schriftelijk materiaal (zoals bestemmingsplannen met uitgewerkte voorschriften en toelichtingen; correspondentie over deze plannen, gevoerd met provinciale diensten, naburige gemeentes en andere instanties, die formeel bij de procedure betrokken zijn; bezwaarschriften e.d.)
- het observeren van raadsvergaderingen, vooroverleg tussen bij het plan betrokken groeperingen en andere bijeenkomsten, waar voor de planvorming relevante zaken besproken zijn.
- uitgebreide vraaggesprekken (±25) met personen die met de opstelling van het plan te maken hebben, zoals: burgemeesters, wethouders, hoofden van gemeentelijke diensten, projectleiders van stedebouwkundige adviesbureaus, medewerkers van Staatsbosbeheer, medewerkers van provinciale diensten als P.W.S. en P.P.D., die zich bezighouden met natuur; ecologen verbonden aan universiteiten, vertegenwoordigers van belangengroepen uit de natuurlijke en agrarische hoek.

Deze methode zou journalistiek genoemd kunnen worden. Een wat minder beladen en wat meer wetenschappelijke term hiervoor is de zg. triangulation method. Deze houdt het volgende in:
"Often the nature of the problem under investigation demands a multi-method approach because the various methods give totally different kinds of information that can supplement each other, because we do not know how to interpret some of the information unless we can couple it with other information, or because we need a cross-check to verify the validity of our observations" (Gorden,1975).

Een dergelijke methode om informatie uit zoveel mogelijk verschillende bronnen te combineren is in de culturele anthropologie altijd als één van de belangrijke mogelijkheden beschouwd om een dieper inzicht te krijgen in het functioneren van een samenleving.

Ook in de sociologie is deze methode geen onbekende. In de jaren twintig heeft de Chicagoschool van Burgess en Park er zich veel van bedient. Deze aanpak is voortgekomen uit de muck-raking activiteiten van Amerikaanse journalisten rond de eeuwwisseling. De muck-racking of onthullingsjournalistiek hield in het aan de kaak stellen van ongehoorde praktijken van grote trusts, banken, verzekeringsmaatschappijen, hemeltergende arbeidsomstandigheden in abattoirs en industrie in de U.S.A. van rond 1900 (cf. bijv. Den Hollander,1975).
Deze methode is de daaropvolgende jaren, waarschijnlijk mede door het beschikbaar worden van kwantitatieve onderzoekstechnieken, in onbruik geraakt.
Recentelijk is deze methode in de sociale wetenschappen herontdekt (zie bijv. Bovenkerk e.a., 1976; Sjoberg e.a. 1973), als methode om met name misstanden op het spoor te komen. De betrouwbaarheid van interviewgegevens over misstanden laat vaak te wensen over.
Sjoberg e.a. (1973) verwijten m.n. de sociologen dat zij in hun onderzoek naar het functioneren van bureaucratieën vooringenomen zijn door het beeld dat zij hebben van een bureaucratische organisatie:
"much of the inquiry on bureaucracy assumes, for instance, the existence of integration and a rational model, with a free flow of information and a leak of a hidden side. Many of the research procedures currently favored by sociologists are predicated upon these kinds of assumptions".
Sociologen zouden meer oog moeten krijgen voor deze "hidden" of "secret side of bureaucracy". Daartoe is vereist een "....greater appreciation of various kinds of evidence drawn from diverse sectors of the system (....). In addition to interview data the published accounts of journalists, the records of courts and congressional committees and the reports of bureaucracies themselves all have a special role to play" (Sjoberg e.a.,1973).

Uiteraard moet deze onderzoeksmethode wel met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden, omdat in de wetenschap hogere eisen worden gesteld aan de bewijsvoering dan in de journalistiek. Aan de op deze wijze verkregen informatie zal vooral waarde gehecht kunnen worden, als de verschillende informatiebronnen elkaar ondersteunen en als van hieruit een logisch samenhangend beeld van de situatie geconstrueerd kan worden.

hfst. 5. ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSGEGEVENS

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is een theoretisch perspectief geschetst, dat een verklaringsmodel is voor de beleidsvoering rond de opstelling van een bestemmingsplan buitengebied. Zoals dat meestal gebeurt bij explorerende onderzoeken, ontstaan de ideeën voor mogelijke verklaringen juist door het verzamelen van de gegevens. Daardoor zullen de hierna te presenteren gegevens niet gebruikt kunnen worden om alle aspecten van het in hoofstuk 3 geschetste perspectief te toetsen. Alleen die aspecten, waarvan de (on)juistheid aan de hand van de onderzoeksgegevens geïllustreerd kunnen worden, zullen gepresenteerd worden.

De indeling van deze paragraaf is de volgende:

In par. 5.2 zal beschreven worden op welke wijze de voorbereiding van een bestemmingsplan buitengebied plaatsvindt.
In par. 5.3 zal aan de hand van onderzoekgegevens het voor dit onderzoek ontwikkelde theoretische perspectief geïllustreerd worden.

5.2. Het bestemmingsplanproces: de programma-, vormgevings- en vaststellingsfase

Volgens Van Zundert (1977) kunnen "...in het bestemmingsplan - hoewel niet strikt van elkaar gescheiden - drie perioden, drie fasen onderscheiden worden, te weten programma-, vormgevings- en vaststellingsfase". In bijlage 2 is een overzicht van de fasen, die het bestemmingsplan doorloopt tot aan de vaststelling door de gemeenteraad afgedrukt. In het navolgende zal ik deze drie fasen, waar mogelijk aangevuld met eigen ervaringen, beschrijven.

5.2.1. De programmafase

Meestal neemt het college van B en W een besluit tot het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied. Een dergelijk besluit kan uit de volgende onderdelen opgebouwd zijn:

A. een globale markering van het grondgebied, waarop het bestemmingsplan van toepassing is.
B. Het formuleren van de uitgangspunten van het voorgenomen plan.
C. De opdracht aan ambtelijke of externe adviseurs om de planvoorbereiding te starten. Met name moet hier gedacht worden aan de

onderzoeken naar de consequenties van de in het plan geformuleerde uitgangspunten (zie par. 2.2.2).

D. Globaal programma van inspraak in het planproces.

E. Globaal tijdsprogramma voor het planproces.

In het navolgende zal ik vooral op het onder C genoemde ingaan. In deze fase worden nl. onderzoeken gedaan op basis van de in het plan genoemde uitgangspunten. Dit kunnen zijn onderzoeken naar de woningbehoefte, het aanwezige woningenbestand, als het plan tot doel heeft woningnood te verminderen. Of, als het plan bescherming van landschappelijke en natuurlijke waarden beoogt, een ecologisch onderzoek naar deze waarden en de mogelijkheden om deze te beschermen.

De wijze, waarop gemeentes dergelijke onderzoeken aanpakken en de belangrijke rol, die daarin de externe adviseur speelt zal in het navolgende besproken worden.
De hierna te schetsen procedure geldt m.n. voor de kleinere gemeentes. Reden daarvan is dat het merendeel van het Nederlandse buitengebied is gelegen in gemeentes, die qua inwonertal klein zijn (minder dan 10.000 inwoners). Aangezien grosso modo de omvang van het gemeentelijk apparaat gekoppeld is aan het aantal inwoners, is het meestal zo, dat kleine gemeentes ook een klein ambtelijk apparaat hebben. Ter illustratie: in mijn onderzoek ben ik bij diverse kleine gemeentes geweest (van ca. 1800 inwoners gemiddeld), waar naast de burgemeester in totaal 5 ambtenaren werkzaam waren. Gezien deze aantallen is het alleszins begrijpelijk dat een dergelijk apparaat de deskundigheid mist om een bestemmingsplan voor het buitengebied voor te bereiden. Deze gemeentes zijn dan ook genoodzaakt om de vereiste deskundigheid elders in te huren. Meestal komt dit neer op het aantrekken van een stedebouwkundig bureau. Met deze bureaus hebben de gemeentes vaak al een jarenlange relatie. Contacten van zo'n 7 jaar of meer zijn heel normaal.

Over de wijze, waarop deze bureaus een plan opstellen, het volgende: naar de geraadpleegde stedebouwkundige adviseurs me verzekerden, zijn de tijden dat een bureau, nadat het de planopdracht gekregen had, zich terug trok binnen de muren van haar kantoren om na een periode van x maanden een kant-en-klaar plan af te leveren voorbij. De voortschrijdende behoefte tot openbaarheid van bestuur, onder druk van democratiseringstendenzen in de samenleving en de toenemende complexiteit van

de problemen, waar men in de planvoorbereiding mee geconfronteerd wordt, maken aldus bovengenoemde informanten, een voortdurend overleg met de gemeente noodzakelijk. Een veel voorkomende vorm, waarin tegenwoordig gewerkt wordt, is die van een zg. projectteam. Een dergelijk team bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente (meestal ambtenaren van de betrokken diensten en soms de burgemeester en of wethouder) en vertegenwoordigers van het stedebouwkundige bureau. Deze laatste zijn meestal gekozen op grond van hun deskundigheid, welke relevant is voor de uitgangspunten van het bestemmingsplan buitengebied. Dit kunnen zijn: architecten, cultuurtechnici, landbouweconomen, landschapsarchitecten, ecologen, verkeerstechnici, juristen, e.d..
Niet alle stedebouwkundige bureaus hebben alle bovengenoemde deskundigheden in huis. Een veel voorkomende figuur is dat de adviseurs de voor het plan vereiste deskundigheid op zijn beurt inhuurt bij op dat terrein gespecialiseerde bureaus. Om een voorbeeld te noemen: de toenemende waarde, die in de ruimtelijke ordening gehecht wordt aan natuur en landschap, doet de vraag naar milieukarteringen en -waarderingen, d.w.z. de behoefte aan ecologische deskundigheid, stijgen. Met name de kleinere bureaus hebben deze deskundigheid niet altijd in huis. Per project wordt deze dan ingehuurd van een bureau, dat wel over deze deskundigheid beschikt, zoals bijv. bureaus voor tuin- en landschapsarchitectuur e.d..

Kortom het stedebouwkundig bureau speelt in de planvoorbereiding van kleinere gemeentes een zeer belangrijke rol.
Wat betreft de resultaten van de onderzoekingen, die het bureau presenteert kan opgemerkt worden, dat deze - eventueel aangevuld met de resultaten van de inspraakrondes, die n.a.v. de uitgangspunten en de onderzoeksresultaten gehouden zijn - meestal worden verwerkt in een programma van eisen voor het bestemmingsplan.
"De eerste planfase behoort te worden afgesloten door een besluit van B en W (of als zij dat wenselijk oordelen, van de gemeenteraad of een raadscommissie), waarbij het programma van eisen wordt geaccepteerd als basis voor het verdere planproces. In beginsel moet op dit programma van eisen in een later stadium niet kunnen worden teruggekomen, een evenwichtig planproces behoort immers een fundament te hebben en dit is er niet als in later planstadia de mogelijkheid bestaat om de uitgangspunten nog eens opnieuw ter discussie te stellen". (Van Zundert, 1977).

Dit verhaal komt overeen met de ervaringen, die mijn informanten hadden met bestemmingsplannen. Wat mij hierbij opviel was dat het bestemmingsplanproces een toenemende mate van structurering of 'voorkoken' kent. Essentiële beslissingen over keuzes, d.w.z. uitgangspunten, worden al in het beginstadium genomen. Dit staat dan wel in tegenstelling tot de verwachting, die in het schema in bijlage 1 gewekt wordt, nl. dat de raad bij de vaststelling van het plan nog alle mogelijkheden heeft om het plan zonodig ingrijpend te wijzigen. In de praktijk is het echter zo dat de gemeenteraad meer een controlerende en corrigerende dan een beleids entamerende taak heeft (Glasbergen e.a., 1972; Gonlag,1974).

5.2.2. De vormgevingsfase

Deze fase omvat het lokaliseren van het planprogramma. Wanneer bijv. als plandoel geformuleerd is de aanleg van een x-tal woningen, waarvan 40% hoogbouw, 60% laagbouw, x m^2 winkeloppervlak, bijzondere voorzieningen e.d., dan moet in deze fase beslist worden waar deze voorzieningen geprojecteerd en hoe deze precies vorm gegeven moeten worden.
De situering en de vormgeving kan in deze fase nogal eens problemen opleveren, omdat er principiële keuze gemaakt moet worden (bijv. situering van een nieuwe weg vs. bestaand waardevol groen). Vandaar dat een goede adviseur bij dit soort problemen meestal overleg zal plegen met het college van B en W, eventueel aangevuld met raadscommissies of de raad of zelfs direct belanghebbenden om tot een keuze te komen. Nadat deze principiële knopen zijn doorgehakt - volgens verschillende van mijn informanten is dat niet altijd een makkelijke taak, omdat het college en of de raad bij brandende problemen een dergelijke keus probeert te ontlopen door deze bijv. in de schoenen van de adviseur te schuiven - wordt er een conceptplan geformuleerd dat, zoals genoemd wordt het P.P.C. vooroverleg ingaat.
De P.P.C. of Provinciale Planologische Commissie is een commissie, die op provincieniveau de taak heeft "...overleg (coördinatie) over zaken betreffende de ruimtelijke ordening en advisering over de uitvoering van de taak, die aan het provinciale bestuur (bedoeld is zowel de Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten) is opgedragen. De Provinciale Planologische Commissie dient zodanig te zijn samengesteld, dat de verschillende aspecten, die bij de ruimtelijke ordening zijn betrokken, daarin tot hun recht komen. In ieder geval hebben daarin zitting

Hoofdingenieur-Directeur van de Rijkswaterstaat in de provincie, de Inspecteur van de Volkshuisvesting, de Hoofdingenieur-Directeur voor de Arbeidsvoorziening en de Commandant in het betrokken geniecommandement van het Departement van Defensie in het betrokken gebied". (Van Zundert,1977).
De samenstelling van de overige leden van de P.P.C. kan per provincie verschillen. Zo is bijv. alleen in de provincie Drente de ANWB, in de provincie Brabant de vakbonden en in Overijssel de NS en Streekautobusdiensten vertegenwoordigd (voor een volledig overzicht van de samenstelling van alle elf P.P.C.'s, zie Kleinjan,1977).
De samenstelling van de P.P.C. is belangrijk, omdat dan vooraf al aangegeven kan worden aan welke belangen in het bestemmingsplan aandacht geschonken zal worden door de P.P.C. als deze belangen in het voorgestelde plan spelen. Zo is het belang 'natuur' in alle P.P.C.'s vertegenwoordigd door de H.I.D. Landinrichting, welke zowel de belangen van Staatsbosbeheer als de Cultuurtechnische Dienst behartigt. Hierdoor zal aan het belang van de natuur, wanneer dit speelt, zeker aandacht worden geschonken door de H.I.D. Landinrichting.

De taak van de P.P.C. t.a.v. gemeentelijke bestemmingsplannen is dat zij het conceptplan, zoals dat door de gemeente wordt ingediend, becommentarieerd. Dit commentaar is zeer belangrijk, omdat de P.P.C. in de fase van goedkeuring van het plan door G.S., deze laatste adviseert bij haar oordeelsvorming over dat plan.
Het staat de gemeente vrij om het P.P.C. commentaar wel of niet te verwerken in het plan, zoals dat aan de raad wordt voorgelegd. Als zij echter het commentaar naast zich neerlegt, moet zij wel bedenken dat dit haar in de goedkeuringsfase door G.S. in grote problemen kan brengen, gezien de adviserende functie van de P.P.C. aan G.S..
In het geval een gemeente meent te moeten afwijken van het P.P.C. commentaar, zal zij dit dan ook goed moeten onderbouwen, bijv. door het gepleegde onderzoek.
Deze fase wordt meestal afgesloten met de aanvaarding van het al of niet gewijzigde conceptplan door het college van B en W.
Hiermee komt het plan dan officiëel in de vaststellingsprocedure.

5.2.3. De vaststellingsfase

Deze fase begint met een ter visie legging van het ontwerp bestemmings-

plan buitengebied gedurende de periode van één maand. In deze periode kan ieder, die bezwaren heeft tegen het gehele plan of onderdelen daaruit een bezwaarschrift indienen.
Eén manier om deze bezwaren te behandelen is dat ambtenaren, betrokken bij de planvoorbereiding, in overleg treden met de indieners van bezwaarschriften. Een andere manier is dat er een bezwarenzitting georganiseerd wordt, waarin de indieners gehoord worden.
Dit alles met als doel het aantal bezwaarschriften zoveel mogelijk binnen de perken te houden. Dit kan om verschillende redenen gebeuren. Een overweging kan zijn, dat een gemeente met een bestemmingsplan buitengebied, dat vele bezwaarschriften oproept, bij G.S. niet zo'n goede indruk maakt. Immers de vele bezwaarschriften kunnen wijzen op een gebrekkige kwaliteit van de planvoorbereiding.
Blijkens mededelingen van mijn informanten heeft het overleg met de bezwaarden in de praktijk veelal een redelijk succes. Er worden nogal eens bezwaarschriften ingediend, voortkomend uit een onwetendheid van de bezwaarde of uit fouten in het plan zelf, zoals bijv. onjuiste perceelsgroottes, niet in de kaart getekende wegen, waterlopen e.d. of juist in de werkelijkheid niet bestaande maar op de kaart wel getekende wegen, meertjes etc.
Kortom bezwaren, die door een toelichting van gemeentezijde aan de bezwaarde of door een correctie in de plan (kaart), verholpen kunnen worden. De bezwaren van meer principiële aard blijven ondanks deze procedures meestal bestaan.

Na deze periode van ter visie legging wordt door de raad officieel besloten tot vaststelling van het bestemmingsplan buitengebied. Bij deze beslissing worden de ingediende bezwaarschriften gegrond, resp. ongegrond verklaard. De praktijk is meestal deze dat de raad zich aansluit bij het pre-advies van het college van B en W, ook al omdat in de voorgaande fase vaak d.m.v. raadscommissies overleg is geweest met B en W, waarin vaak al tot een gezamenlijke standpuntbepaling is gekomen, inzake te nemen beslissingen.

Op de verdere fasen van de bestemmingsplan buitengebiedprocedure, zoals bijv. de goedkeuring door G.S. en eventuele Kroonberoepen wordt hier niet verder ingegaan. Dit valt buiten het bestek van het onderzoek (zie par. 2.3.3).

5.3. De voorbereiding van het bestemmingsplan buitengebied: toetsing van een symbolisch interactionistisch perspectief

Inleiding

De bedoeling van deze paragraaf is de verklaringswaarde van het in dit onderzoek ontwikkelde symbolisch interactionistische perspectief op de beleidsvorming rond een bestemmingsplan buitengebied aan de hand van onderzoeksgegevens te toetsen. In het kort houdt dit perspectief het volgende in: beleidsvorming rond een bestemmingsplan buitengebied wordt gezien als een geheel van pogingen van de daarbij betrokken political interest groups om de door hun voorgestane construction of reality als het meest wenselijke alternatief voor te stellen (cf. par. 3.3.2). Dit betekent dat ieder van de betrokken groepen zal trachten de situatie, waarin het beleid gevormd wordt, zo goed mogelijk te beheersen (het streven naar political control, cf. par. 3.4.1). Daartoe staan de groepen in principe twee soorten middelen ter beschikking, nl. macht en communicatie (cf. par. 3.4.3 resp. 3.4.3). De werking van het middel macht in de planvoorbereiding zal in par. 5.3.1 geïllustreerd worden. De werking van middel communicatie zal in par. 5.3.2 e.v. besproken worden.

5.3.1. Het gebruik van het middel macht

5.3.1.2 Het besluit tot het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied

Een van de zaken, die volgens de Wet Ruimtelijke Ordening verplicht is, maar waaraan in de praktijk lang niet altijd de hand gehouden wordt, is de opstelling van een bestemmingsplan buitengebied. Zo constateert Alleijn (1974) dat in 1973 van alle 843 Nederlandse gemeenten slechts 48 een geldend bestemmingsplan buitengebied en 142 een dergelijk plan in procedure (bij G.S. of de Kroon) hadden. Veelal heet het dat de gemeentes, die niet tot bovenstaande categorieën behoren een plan in voorbereiding hebben.
Mijn ervaring is echter, dat dit in de praktijk niet altijd betekent, dat er van deze voorbereiding een serieuze zaak gemaakt wordt.
Als redenen voor dit laatste werden door mijn informanten nogal eens genoemd:

- Een bestemmingsplan buitengebied is niet rendabel te maken. Vooral als het plangebied veel natuurgebieden bevat of andere gebieden,

die niet als bouwgrond verkocht kunnen worden, kunnen de kosten van de planvoorbereiding (zo'n ƒ 100.000,- is heel gewoon) niet in de latere verkoopprijzen verhaald worden.
- Er is geen geld voor het vereiste onderzoek.
- Er bestaan duidelijke ruilverkavelingsplannen.
- Gemeente is aangewezen tot groeigemeente. Wanneer er dan al een plan is of in procedure is, zit je vast.
- De provincie dringt niet erg aan.
- Het ontbreekt gemeentes, stedebouwkundige bureaus en provincies aan het vermogen een bestemmingsplan buitengebied voor te bereiden, resp. te beoordelen.
- Men komt er niet aan toe, omdat andere plannen (bijv. voor de kom of uitbreiding) urgenter zijn.

Als redenen, waarom een college juist wel kan besluiten om een bestemmingsplan buitengebied op te stellen, werden door mijn informanten genoemd:
- De provincie dringt hard aan.
- Er dreigen zich in het plangebied ongewenste ontwikkelingen voor te doen. (bijv. aantasting landschap door recreatie, toenemend tweede huizenbezit, bioindustrie e.d.).
- Hoofd van de betreffende ambtelijke dienst vindt een plan voor het betreffende gebied gewenst.
- Een nieuwe burgemeester wil haast maken met het plan (dat een voorganger bijv. heeft laten liggen).
- Aanwijzing tot groeikern.
- Het college van B en W wenst een plan om een geplande ruilverkaveling in de hand te houden.

Bekijken we bovenstaande uitspraken in het licht van de vooronderstellingen over de rol van belangengroepen, dan zijn er in de bovenstaande een paar te onderscheiden, die diverse malen terugkomen, het zijn: de provincie, de rijksoverheid en de cultuurtechnische dienst.

De provincie

De provincie speelt een belangrijke rol doordat een van haar taken op het terrein van de ruimtelijke ordening is de naleving van de wet Ruimtelijke Ordening door de gemeentes te controleren (zie par. 5.2.1). Echter de provincie kan haar controlerende taak inzake gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied om diverse redenen meer of minder serieus nemen. Dit laatste kan dan verklaren waarom een provincie

gemeentes, die nog geen buitengebied plan hebben wel of niet achter de broek zit. Redenen voor de provincie om bij een gemeente niet al te hard aan te dringen op een bestemmingsplan kunnen verschillende zijn:

- in de beginjaren van de Wet Ruimtelijke Ordening (de periode 1965-1972) ontbrak bij vele provincies het vermogen om een bestemmingsplan te beoordelen.
- de politieke kleur van een college van G.S. of Prov. Staten kan ook een rol spelen. Wanneer een G.S. of P.S. voor een belangrijk deel is samengesteld uit vertegenwoordigers met agrarische achtergronden of bindingen, zullen deze niet al te zeer aandringen op een plan voor het buitengebied dat in agrarische ogen veelal beperkingen voor de bedrijfsvoering en dus de autonomie van de boer inhoudt.

Opgemerkt moet echter worden dat sinds 1975 verschillen tussen de provincie verdwenen zijn. Brabant zou bijv. een provincie genoemd kunnen worden, die vóór deze periode nogal moeilijkheden met haar taak had. Uit het artikel van Alleijn (1974) blijkt bijv. dat in deze provincie relatief weinig gemeenten een bestemmingsplan buitengebied in procedure of al goedgekeurd hebben.
Blijkens mijn informanten klopt dit beeld heden ten dage niet meer en is deze provincie hard bezig om haar achterstand in te lopen.

Rijksoverheid

Deze political interest group verdient enige nuancering, omdat het hier niet om één groep maar om verschillende groepen (i.c. ministeries) gaat, die hun invloed hebben op het ruimtelijk beleid. Zo heeft het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening invloed door de mogelijkheid om steden tot groeikern aan te wijzen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met haar Rijkswegenplannen, het Ministerie van Economische Zaken met haar structuurschema's voor de energievoorziening (hoogspanningsnetten, leiding straten e.d.).
Dit wil ik nader toelichten aan de hand van een voorbeeld van het - boven nog niet genoemde - Ministerie van Landbouw. De keus is gevallen op dit ministerie, omdat zijn plannen soms nogal ingrijpende ecologische effecten heeft in het buitengebied, waardoor dit bij b-plannen een zeer belangrijke belangengroep is.
Het gaat hier dan om een onderafdeling van het ministerie, de zg. Cultuurtechnische Dienst, bekend om haar vele plannen tot en uitvoe-

ringen van grootscheepse ruilverkavelingen in Nederland. De naam van deze dienst is onlangs veranderd in Landinrichtingsdienst een duidelijke indicatie van haar taak op dit gebied. In dit rapport houden we ons echter aan de naam, die ten tijde van het onderzoek gold. Aanvankelijk was de taak van de C.D. om de landbouwkundige toestand van een gebied te verbeteren door middel van ruilverkavelingen en andere cultuurtechnische werken. De laatste jaren wordt hierbij niet meer alleen rekening gehouden met agrarische belangen, maar ook met allerlei andere belangen. Dit is één van de redenen waarom door de grondeigenaren in toenemende mate ruilverkavelingen worden afgestemd.
Deze C.D. wordt door vele van mijn informanten als een machtige instantie gezien, als een ruilverkavelingswals, die niet of zeer moeilijk te stoppen is. Een van de redenen daarvan zijn de investeringen in mensen en machines. Een andere is dat boeren door hun hoge organisatiegraad en door personele unies tussen hun standsorganisaties en verschillende politieke partijen een belangrijke pressiegroep vormen. Bij dit streven naar voortgang van de ruilverkavelingen worden de laatste tijd nogal wat vraagtekens geplaatst, omdat de vraag wordt gesteld of de baten aan betere bedrijfsvoeringsmogelijkheden wel opwegen tegen de lasten van bijv. een geuniformeerd landschap, een grotere bijdrage aan boterbergen, melkplassen of vleesoverschotten. Door deze kritiek op de ruilverkavelingen en de toenemende macht van natuurbeschermingsorganisaties kan thans jaarlijks een veel kleinere opppervlakte ruilverkaveling in stemming gebracht worden dan enkele jaren geleden.

De mate, waarin de ruilverkavelingsmachine ongehinderd zijn gang kan gaan hangt af van de houding, die het college van B en W innemen.
In agrarische gemeenten kwam het, zeker in het verleden, nogal eens voor dat het college, daarin gestuurd door een overwegend agrarische raad, het buitengebied plan uitstelde t.b.v. een op handen zijnde ruilverkaveling. Immers wanneer er een plan is, kan dit de uitvoering van de ruilverkaveling bemoeilijken, zeker als d.m.v. het plan waardevolle landschappelijke of natuurlijke waarden beschermd worden.
Vandaar dat een college, dat kritisch gestemd is t.o.v. ruilverkavelingen, juist d.m.v. een voorbereidingsbesluit en daaraan gekoppeld de voorbereiding van een buitengebied plan ervoor kan zorgen dat eventueel in het plangebied aanwezige waarden beschermd worden. Dit is een tendens die de laatste tijd (sinds 1974) steeds meer bij besturen wordt aange-

troffen. Veelal wordt deze houding gestimuleerd door actief geworden milieubeschermers en raadsleden die het milieu een warm hart toedragen.

Naast het optreden van belangengroepen kunnen er ook zuiver praktische redenen zijn, die een gemeente kunnen noodzaken om een buitengebied plan nog maar even uit te stellen.
Een ervan is bijv. het ontbreken bij de gemeente van de financiële middelen, die nodig zijn voor de vereiste planologische onderzoeken als bijv. een milieukartering.
Diverse van de ondervraagde stedebouwkundige adviseurs zeiden, dat wanneer een gemeente de benodigde financiën ontbraken, zij meestal het advies gaven om het plan nog maar een tijdje in de ijskast te stoppen. Al het weinige geld dat een gemeente dan toch in een planvoorbereiding zou stoppen, zou volgens deze informanten weggegooid geld zijn. Het aldus geformuleerde plan zou door het ontbreken van voldoende onderzoek van slechte kwaliteit zijn, dat in de ogen van G.S. nooit genade zou kunnen vinden.
Een andere reden, die zeker in de beginperiode van de wet Ruimtelijke Ordening (1965-1970) gold, was het kwalitatief en kwantitatief onvermogen van (grote) gemeentes en stedebouwkundige bureaus om een goed bestemmingsplan te maken. Vooral de stedebouwkundige bureaus werden in die periode overspoeld door verzoeken van gemeentes om bestemmingsplannen te maken.
Daardoor werden de gemeentes nogal gedwongen de planvoorbereiding in de ijskast te stoppen.

Samenvattend, de beslissing om een buitengebied plan op te stellen hangt af van praktische omstandigheden als geld en deskundigheid en de politieke wil van het college, zoals die gevormd wordt onder invloed van belangengroepen als ministeries, provincie, C.D., boerenorganisaties, raadsleden, natuurbeschermers e.d.. Opgemerkt is dat in het verleden niet alle provincies hun controlerende taak t.a.v. de wettelijke verplichting voor een gemeente om een buitengebied plan op te stellen om praktische en of politieke redenen even serieus namen. Sinds 1975 is het toezicht van de provincies over het algemeen strakker geworden.

5.3.1.3 De programmafase van het bestemmingsplan buitengebied

Ervan uitgaande dat het college van B en W besloten heeft om een buitengebied plan op te stellen, zal in deze paragraaf ingegaan worden

op de onderdelen 'formuleren van de plandoelen' en opdracht tot onderzoek van de programmafase (cf. par. 5.2.1).
Het formuleren van de plandoelen is een essentiëel onderdeel van de planvoorbereiding en deze is bepalend voor de opdrachten tot nader onderzoek.

Wat betreft de plandoelen zijn er twee mogelijkheden: deze liggen al vast in een (inter)gemeentelijk structuurplan of deze ontbreken nog. Aangezien lang niet alle gemeentes over structuurplannen beschikken (een structuurplan mag, hoeft niet volgens de Wet R.O.), komt het nogal eens voor dat bij de beslissing om een plan voor te bereiden de plandoelen nog niet formeel vastgelegd zijn. Daarmee wil niet gezegd zijn dat er in het college en of de raad geen ideeën zijn over de mogelijke ontwikkelingen van het betrokken gebied. Meestal leven deze nog in de hoofden van de betrokkenen en zijn nog niet uitgekristalliseerd in bijv. een ideeënschets of nota van uitgangspunten.
Een inventarisatie van de in de hoofden levende wensen, d.w.z. mogelijke plandoelen, voorafgaand aan dergelijke nota's, is dan ook betrekkelijk makkelijk te maken. Dit wordt mede bevorderd, omdat volgens het merendeel van de ondervraagde stedebouwkundige adviseurs, gemeentes meestal erg goed weten, welke belangen er spelen in het buitengebied. Deze belangen kunnen afgeleid worden uit de functies die het buitengebied op dat moment vervult (bijv. landbouw, recreatie, verkeer enz.), of uit de functies, die men in de toekomst in het betreffende gebied gerealiseerd wil zien.
De huidige of in de toekomst gewenste functies kunnen door political interest groups als hun belang vertegenwoordigd worden. Bijv. boerenorganisaties, die opkomen voor het landbouwbelang, structuurschetsen of -schema's van diverse ministeries (bijv. wegenplannen van Rijkswaterstaat, aanwijzingen tot groeikern van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening e.d.), een actiegroep, die opkomt voor de natuur en niet te vergeten de provincie met haar streekplannen. Vooral deze laatste speelt bij de inventarisatie van plandoelen voor bestemmingsplannen een belangrijke rol. Immers in het streekplan worden de ruimtelijke wensen van de rijksoverheid en de provincie vertaald: een structuurschema voor de energievoorziening (=Rijk) wordt hier in concreto, d.w.z. aanwijzingen op de kaart van bijv. leidingnetten, uitgewerkt. Streekplannen of, als deze ontbreken, bijv. nota's

met uitgangspunten t.b.v. haar ruimtelijk beleid zijn dan ook een zeer belangrijke referentiekader bij het formuleren van de plandoelen. Alle adviseurs raadpleegden in deze fase het bestaande materiaal m.b.t. de streekplannen e.d.. Sommige adviseurs gingen zelfs zover dat zij al informeel vooroverleg pleegden met vertegenwoordigers van de P.P.C.

Terugkomend op bovengenoemde political interest groups, alle groepen zullen er naar streven dat het college hun belang in de uiteindelijke besluitvorming zo goed mogelijk tot zijn recht zal doen komen.
Nu is het voor een college niet moeilijk om een bepaald belang tot zijn recht te laten komen, mits dit maar niet conflicteert met andere belangen. Helaas is dit een zeldzaamheid en zijn de conflicten legio. Met name geldt voor wat wel eens genoemd worden 'ingrijpende bestemmingsplannen' (dit i.t.t. 'conserverende bestemmingsplannen'). Ingrijpende bestemmingsplannen zijn nl. plannen, waarbij door de uitvoering veranderingen in de gebiedsfuncties optreden zoals bijv. wegaanleg of stadsuitbreiding e.d..
Aan het gemeentebestuur is dan de taak om in zulke gevallen de conflicterende belangen op hun juiste waarde te schatten en vervolgens af te wegen.
Een van de manieren om dit op een verantwoorde wijze te doen is dat er onderzoek gedaan wordt naar de consequenties van de mogelijke plandoelen. De belangrijkste functie van het planologisch onderzoek is m.a.w. het verduidelijken aan de raad en of het college van de consequenties, die bepaalde beslissingen hebben, opdat zij zo gefundeerd mogelijk de conflicterende belangen kunnen afwegen. Echter lang niet altijd worden de onderzoeken op de beste wijze uitgevoerd. Een milieukartering bijv. kost veel geld. Wanneer een gemeente de financiële middelen mist, wordt dit meestal achterwege gelaten. Volstaan wordt dan veelal met een studie aan de hand van de bestaande vaak onvolledige gegevens (zoals bijv. de archieven van Staatsbosbeheer, onderzoeken van universiteiten e.d.) en een oppervlakkige inventarisatie van de belangrijkste landschappelijke en natuurlijke waarden.
Soms doet zich de situatie voor dat een gemeente ook deze, meer beperkte vormen van natuurlijk en landschappelijk onderzoek weigert. De oorzaak kan zijn het geld, maar meestal is dit ook een kwestie van politieke onwil. Vooral in overwegend agrarische gemeentes wil dit laatste nog wel eens spelen. Immers een dergelijk onderzoek kan soms belang-

rijke natuurlijke waarden aantonen, die een beperking van het agrarisch gebruik in het te ontwikkelen bestemmingsplan buitengebied kunnen inhouden.

Over de houding van de adviseurs bij deze problemen moet opgemerkt worden dat wanneer de middelen ontbreken en of de politieke onwil groot is, hun advies meestal is om dan voorlopig maar van het opstellen van een bestemmingsplan af te zien. Immers, daar is al eerder op gewezen, zonder onderzoek is een goede planvoorbereiding onmogelijk. Dit zal zich zeker wreken in de goedkeuringsprocedure bij G.S..

Terugkomend op de situatie dat er wel de nodige onderzoeken zijn gedaan, worden de resultaten hiervan, plus de daarop gebaseerde voorstellen voor beleidskeuzes gepresenteerd in een concept van het bestemmingsplan buitengebied. Dit concept kan alleen gericht zijn aan het college, de raad of raadscommissie, maar in de meeste gevallen wordt een dergelijk rapport ook ingebracht in een inspraakronde t.b.v. de lokale bevolking en andere belanghebbenden.

Een van de dingen, die mij bij dergelijke nota's opviel, was dat lang niet altijd alternatieven voor bestemmingsplannen geschetst werden. Naast een natuurbeschermend plan zou een overwegend agrarisch plan of een op recreatie gericht plan voorgesteld kunnen worden maar dit wordt slechts zelden gedaan.
Meestal wordt er slechts één alternatief voorgesteld, waarin al allerlei keuzes gemaakt zijn, door het projectteam. Dit uiteraard in overleg met het college en of de raad.
Oorzaken hiervan kunnen zijn:

- een zodanig geringe speelruimte voor de gemeente, dat er slechts een alternatief mogelijk is
- de kosten verbonden aan het formuleren van meerdere alternatieven
- de beperkte tijd, die er voor de planvoorbereiding beschikbaar is.

Over de belangenafweging, die in dergelijke plannen voorgesteld wordt, kan uitgaande van het belang 'natuur' in het algemeen het volgende gezegd worden.

het belang landbouw

Waneer er sprake is van een evident natuurgebied of andere belangrijke natuur(wetenschappe)lijke waarden, dan wordt de waarde ook door de landbouw erkent. Bepalingen t.a.v. beperkingen in het agrarisch gebruik

worden dan meestal, zij het niet altijd zonder enig tegenstribbelen, geaccepteerd (zie ook Dekker,1977). Dit tegenstribbelen wordt des te minder wanneer het accepteren van beperkingen in dit plan geruild kan worden tegen ruime bedrijfsvoeringsmogelijkheden in andere nog op stapel staande bestemmingsplannen in dezelfde gemeente. Zoiets wordt wel genoemd de 'wisselgeldmethode'.
Moeilijker wordt het wanneer er wel natuurlijke en landschappelijke waarden in het gebied zijn, waarvan de zeldzaamheidswaarde niet zo groot geacht wordt. Wanneer het behoud van deze waarden nagestreefd wordt door beperkingen in agrarisch gebruik (bijv. verbod tot egalisering van het terrein, verbod tot scheuren van grasland, of minder frequent maaien dan wil de georganiseerde landbouw nog wel eens grote moeite met de voorgestelde beperkingen vertonen. Bezwaren uit deze hoek zijn meestal dat dergelijke beperkingen de autonomie van de individuele boer aantasten, waardoor de problemen om tot een rendabele bedrijfsvoering te komen vergroot worden.
Deze hang naar vrijheid kan zo sterk zijn dat zelfs beperkingen, die voorgesteld zijn om potentiële waarden voor de toekomst te behouden en die voor het huidige argrarische gebruik, geen beperking inhouden (bijv. verbod tot scheuren van grasland in weidegebied), moeilijk of niet geaccepteerd worden.
Volgens geinterviewde vertegenwoordigers van boerenorganisaties zou de weerstand van boeren tegen dergelijke beperkingen afnemen wanneer door de rijksoverheid financiële compensaties gegeven zouden worden. Voorstellen daartoe zijn in de zg. 'Relatienota's,(1977) wel gedaan maar tot een uitwerking daarvan in concrete maatregelen is het nog niet gekomen.
Toch mag uit het bovenstaande niet de conclusie getrokken worden, dat bij een conflict tussen landbouw en natuur - wanneer 'natuur' geen specifiek natuurgebied is - de natuur altijd het onderspit delft.
Mij zijn door het onderzoek een paar bestemmingsplannen buitengebied bekend, waar de natuur meer aan haar trekken is gekomen dan de landbouw. Om een voorbeeld te noemen van de overwegingen bij een plan: Belangrijk was dat het streekplan al duidelijke aanwijzingen t.a.v. het gebied bevatte: behoud van natuurlijke en landschappelijke waarden stond voorop. Men zou het ook zo kunnen formuleren door te stellen, dat het conflict tussen natuur en landbouw al op streekplanniveau was uitgevochten met een overwinning van de natuur.

Een tweede belangrijke overweging, die mij genoemd werd dat het betreffende gebied grotendeels in handen is van een klein aantal adellijke grootgrondbezitters, waarvan sommigen, zoals een van de informanten het uitdrukte - "het goed in de geest der vaderen wensen te beheren". Een derde belangrijke overweging is dat de boeren in het betreffende gebied betrekkelijk welvarend zijn, zodat intensivering van de produktie als middel om een redelijk inkomen te behalen voor hun niet nodig is. Daardoor werden beperkende bepalingen t.a.v. toekomstige intensiveringsmogelijkheden (bijv. beperkingen in de bedrijfsomvang per bedrijf) zonder al te veel tegenstand geaccepteerd.
Kortom: aanwijzingen in het streekplan, de financiële positie van de boeren en het grootgrondbezit in het betreffende gebied, vormden in dit geval de gunstige condities voor de realisering van een 'natuur beschermend' bestemmingsplan.
Wel moet opgemerkt worden dat dit soort situaties betrekkelijk uniek is. Zoals boven al vermeld trekt in situaties, waar het natuurlijk belang zich niet zo kan beroepen op unicitiet in een conflict met de landbouw, de landbouw met zijn beroep op de inkomenspositie van de individuele boer meestal aan het langste eind.

Afweging van het belang 'natuur' t.o.v. het belang 'woningbouw'

Indien er sprake is van een duidelijk natuurgebied is de kans zeer groot dat de geplande woningbouw in dit gebied geen doorgang vindt. Net zoals in het geval van de landbouw liggen de zaken wat moeilijker als de natuurlijke waarden minder zeldzaam zijn.
Zeker in het verleden, wilde men daar nog wel eens veel ruimte geven aan woningbouw. De laatste tijd (ca.1974) is er m.n. op provincieniveau in dezen een zekere kentering te bespeuren.
Gemeentes moeten nu meer dan voorheen duidelijk maken dat er echt sprake is van een woningnood. Met name telt dan zwaar de vraag of het een uitbreiding t.b.v. sociale woningbouw betreft. Indien dit niet het geval is, wil de goedkeuring nogal eens uitblijven.
Illustratief in dit kader is de problematiek van de, qua inwonertal, kleine gemeentes in de landelijke gebieden, die tot een hooguit 2% groei en soms zelf tot een 0% groei gedwongen zijn. Soms krijgen deze gemeentes alleen een vergunning op voorwaarde dat er alleen gebouwd wordt t.b.v. de echte krepeergevallen, waarbij goed gelet wordt op het feit dat de aantasting van de natuur tot een minimum beperkt blijft.

Afweging van het belang 'natuur' t.o.v. het belang 'recreatie'

Bij het begrip 'recreatie' moet onderscheid gemaakt worden in de zg. 'stilte' en 'massarecreatie'. Door haar intensieve karakter is de laatste schadelijker voor natuur en landschap dan de eerste. Voorbeelden van de aantasting t.g.v. massarecreatie zijn niet moeilijk te geven: de landschapsontsiering veroorzaakt door de vele campings rond de Veluwse dorpen, voorbeelden van de aantasting van de natuur zijn de Texelse duinen.
Ik wil hier echter direct de restrictie bij maken dat ook de stilte recreatie niet geheel risicoloos is: sommige natuurgebieden zijn zodanig kwetsbaar dat zelfs de druk die uitgaat van de biologen, ecologen e.d., die deze gebieden beroepshalve bezoeken, eigenlijk al te groot is. De Noordhollandse Duinreservaten schijnen hieronder nogal te lijden.
Bovenstaande voorbeelden maken wel duidelijk dat er vaak een duidelijk conflict is tussen de belangen van (m.n. de massa-)recreatie en die van de natuur.
Wat de gemeentelijke belangenafweging in dezen betreft, is mijn ervaring dat gemeentebesturen meestal goed op de hoogte zijn van de gevaren, die aan de massarecreatie verbonden zijn.
Zo hebben bijv. gemeentes in het Kromme Rijn gebied, verenigd in een recreatieschap, een onderzoek laten instellen naar de recreatiemogelijkheden in dit landschappelijk en natuurlijk zo waardevolle gebied dat gericht was op het behoud van juist deze waarden. Een van de conclusies was dat in het gebied eigenlijk alleen stilterecreatie verantwoord is. Deze conclusie is door alle betrokken gemeentes overgenomen in hun te voeren recreatiebeleid (cf. de Volkskrant, d.d. 1976-10-23).

Een ander voorbeeld van zorg voor de gemeente om haar natuurgebied te beschermen, betrof een gemeente in een plassengebied. Deze hoopte d.m.v. een bestemmingsplan buitengebied de druk op de aanwezige natuur als gevolg van groeiend tweede huizen bezit en een toenemende massarecreatie zo goed mogelijk te reguleren.
Kortom, zoals bovenstaande voorbeelden illustreren, treft men bij gemeentes tegenwoordig steeds meer de tendens aan om bij een afweging tussen massarecreatie en natuur de balans in het voordeel van de natuur te doen doorslaan.

Deze paragraaf samenvattend kan gesteld worden dat de doelen van het bestemmingsplan buitengebied bepaald worden door de political interest groups - waaronder overheidsdiensten en hun wensen voor de ontwikkeling van het gebied - die op een of ander manier belanghebbende zijn bij het betreffende plan.
De gemeentelijke colleges zijn meestal goed op de hoogte van de belangen, die spelen in het betreffende plangebied, en de groeperingen, die deze belangen vertolken. Met name geldt dit bij eventuele conflicten tussen de belangen.
Onderzoek, in dit geval ecologisch onderzoek, heeft als functie de inzichten in de consequenties van de verschillende plandoelen te verduidelijken. Door dit grotere inzicht kan de belangenafweging op een meer verantwoorde wijze geschieden.
Vervolgens is de afweging van belang 'natuur' tegen een drietal conflicterende belangen te weten; landbouw, recreatie en woningbouw geschetst.
Op basis van mijn ervaring (die niet representatief is, cf. par. 5.1) is geconstateerd dat bij recreatie de balans vaker dan bij de andere twee belangen doorslaat in de richting van de natuurbescherming. Geconstateerd is ook dat in het geval van stadsuitbreiding t.b.v. woningbouw, de provincie de laatste jaren (sinds 1974/75) kritischer is geworden t.a.v. een eventuele aantasting van de natuur. In sommige gevallen heeft dit bij kleine landelijke gemeentes geleid tot bouwstoppen. Bij een belangenafweging t.a.v. de landbouw slaat in vele gevallen de balans door naar de kant van de boer onder verwijzing naar de noodzaak voor hem in het gebied zijn brood te verdienen.

5.3.2. De overdracht van ecologische informatie naar het gemeentelijk beleid

Inleiding

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de communicatie tussen een bron of zender van ecologische informatie en de gebruiker. Daartoe zal in par. 5.3.2.1 een schets gegeven worden van mogelijke bronnen van informatie en de kanalen langs welke de informatie de ontvanger kan bereiken. Vervolgens zal in par. 5.3.2.2 ingegaan worden op de effecten van deze communicatie en m.n. op de invloed van kenmerken van bron, boodschap en ontvanger op dit effect.

5.3.2.1 Bronnen en kanalen van ecologische informatie

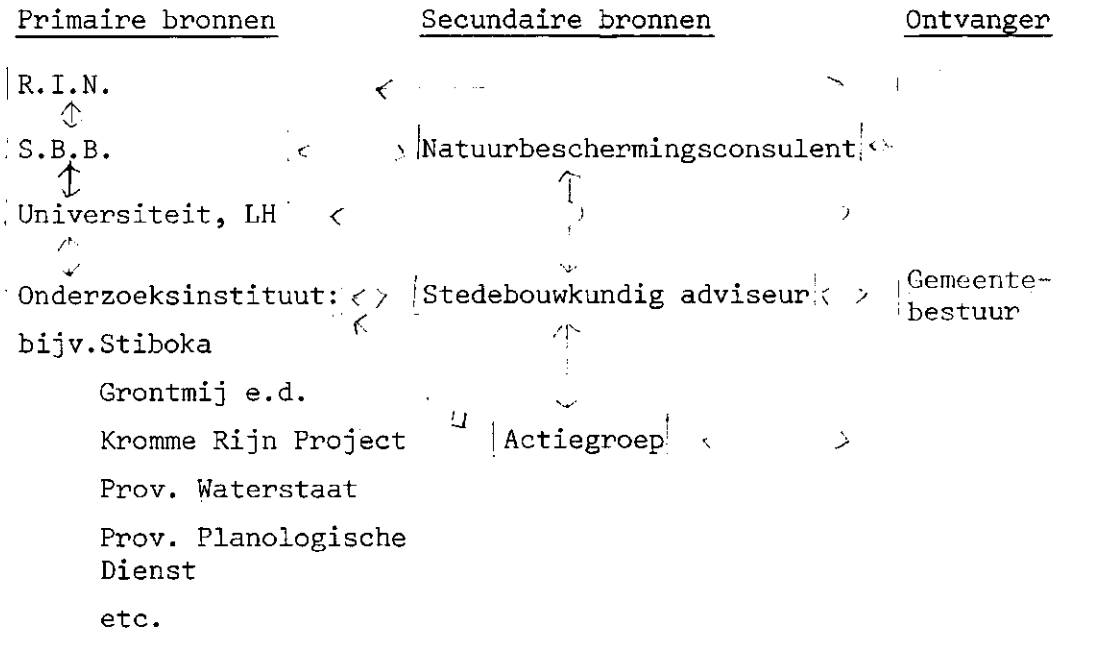
Uit het onderzoeksmateriaal is duidelijk geworden dat de informatie van een ecologische bron volgens verschillende patronen naar de formele ontvanger, de raad, kan lopen.
Alvorens daarvan een schets te geven, wil ik in het begrip 'bron' een nader onderscheid aanbrengen, nl. in: primaire en, wat ik zou willen noemen secundaire bronnen of intermediaire.
Onder primaire bronnen versta ik, die personen en organisaties, die beschikken over bestaande ecologische kennis dan wel het vermogen (deskundigheid, mankracht, apparatuur e.d.) hebben om deze kennis te verwerven. Te denken valt hierbij aan universitaire instituten, zoals de vakgroep milieubiologie van de Universiteit te Leiden, de vakgroepen natuurbeheer en landschapsarchitectuur van de Landbouwhogeschool te Wageningen, de vakgroepen biologie van de universiteiten in Utrecht (Kromme Rijn Project), Groningen, Nijmegen en Amsterdam.
Daarnaast zijn er typische onderzoeksinstituten op dit terrein. Een zeer bekende op dit terrein is wel het 'Rijksinstituut voor Natuurbeheer (= R.I.N.) te Leersum.
Daarnaast houdt Staatsbosbeheer (= S.B.B) zich bezig met onderzoeken van natuur en landschap (de bekende S.B.B. inventarisaties). Het S.B.B. werkt nauw samen met het R.I.N.. Met name de moeilijke onderzoeken worden door het R.I.N. uitgevoerd.
Wel heeft het S.B.B. een uitgebreid archief met gegevens over de landschappelijke en natuurlijke waarden in Nederland.
Een ander bekend onderzoeksinstituut is de Stichting Bodemkartering te Wageningen.
Ook de provincies zelf hebben tegenwoordig vaak ecologen in dienst t.b.v. onderzoek, zoals de provinciale milieukarteringen in Utrecht, Zuid Holland. Deze kunnen deel uitmaken van de P.P.D., dan wel de P.W.S.. Met name moet hier de provincie Utrecht genoemd worden, die als eerste in Nederland een ecoloog aanstelde bij de P.W.S..
Naast deze instanties, die qua financiering in de overheidssfeer liggen, zijn er in Nederland nog andere, wat je zou kunnen noemen commerciële bureaus werkzaam, zoals bureaus voor landschapsarchitectuur, maatschappijen voor cultuurtechnische werken als bijv. de Heidemij en Grontmij, die over ecologische know how beschikken. Ook grote stedebouwkundige bureaus beschikken tegenwoordig vaak over een of meer ecologen en zijn daardoor in staat zelf ecologisch onderzoek te verrichten.

Wat betreft de overdracht van ecologische kennis uit deze bronnen, met uitzondering misschien van de stedebouwkundige bureaus met eigen ecologen, kan gesteld worden, dat zij maar zelden direct hun kennis leveren aan de betreffende gemeente.
In verreweg de meeste gevallen wordt de kennis, die door een primaire bron is verzameld via een intermediaire of secundaire bron overgedragen aan de gemeente. Zoals al eerder opgemerkt missen de kleinere gemeentes vaak het vermogen om een bestemmingsplan op te stellen. Een van de ontbrekende vermogens is meestal de deskundigheid om resultaten van ecologisch onderzoek te begrijpen.
De 'intermediair' heeft dan als functie de onderzoeksresultaten te vertalen t.b.v. het gemeentelijk beleid.
Deze intermediairs kunnen deel uitmaken van de primaire bron, maar kunnen er ook los van staan.
Een voorbeeld van het eerste is de natuurbeschermingsconsulent van Staatsbosbeher. Deze kan gezien worden als een vertaler van zowel de resultaten van ecologisch onderzoek voor de gemeentelijke beleidsvoorbereiders als ook van gemeentelijke natuur problemen voor de onderzoeker.
Een voorbeeld van het tweede kan een stedebouwkundig adviseur zijn, die zijn gegevens betrekt van een ecologisch onderzoeker, die deel uitmaakt van zijn bureau dan wel een andere, externe organisatie als bijv. R.I.N.,S.B.B. of een speciaal daartoe ingehuurd onderzoeksbureau.
Een ander zeer bekend voorbeeld van een secundaire bron is de actiegroep. Deze beroept zich bij haar actie vaak op wetenschappelijke kennis. Dat is dan ook een van haar sterkste wapens.
Een bekend en recent voorbeeld hiervan is het onderzoek dat door het ingenieursbureau Dwars Hederik & Verhey in opdracht van de stichting Natuur en Milieu is verricht naar de mogelijkheden van een open Oosterschelde (Nijhof,1976).
Hier werd kennis verzameld door een primaire bron (het ingenieursbureau) gebruikt door een secundaire bron (de stichting N. en M.) om haar pogingen het overheidsbeleid inzake de afsluiting van de Oosterschelde te beïnvloeden.

Naast de informatiestroom van een primaire bron naar de ontvanger, zijn er ook informatiestromen tussen de primaire bronnen onderling

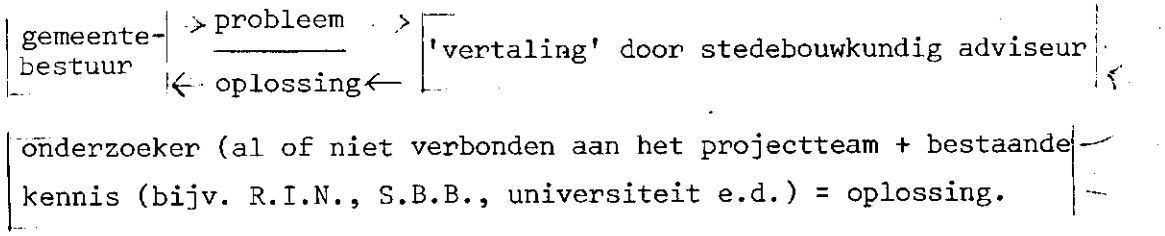
te onderscheiden. Er is bijv. een zeer duidelijke relatie tussen het R.I.N. en het S.B.B.. Informatiestromen vanuit het R.I.N. naar andere onderzoeksbureaus komen ook veel voor. Hetzelfde geldt voor het S.B.B., zijn archieven met inventarisatiegegevens worden regelmatig geraadpleegd door onderzoekers. Immers alvorens veldonderzoek te starten, is het nuttig om te weten welke kennis al voorhanden is.
De informatiestromen tussen de primaire en secundaire bronnen en de ontvangers kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

Schema 3: Overzicht van informatiestromen tussen primaire, secundaire bronnen van ecologische kennis en ontvangers van deze kennis.



Volgens dit schema zijn allerlei soorten informatiestromen mogelijk, zoals bijv. van een onderzoeker → actiegroep → stedebouwkundig adviseur → gemeente, of: onderzoeker A → onderzoeker B → stedebouwkundig adviseur → gemeente.

Het meest voorkomend is echter het volgende schema:



5.3.2.2 Het effect van communicatie van ecologische kennis

Het effect van communicatie is door mij omschreven als de mate, waarin een ontvanger datgene wat een bron of zender wil duidelijk maken begrijpt (zie par. 3.4.3). Derhalve is de vraag naar het effect van communicatie de vraag naar de mate, waarin de ecologische informatie door gemeentelijke beleidsvoerders begrepen wordt.
Om dan maar met de conclusie te beginnen: mijn indruk is dat (1) ecologische kennis in toenemende mate in de voorbereiding van het bestemmingsplan buitengebied gebruikt wordt, als er natuurlijke waarden spelen, en (2) de ecologische kennis door gemeentelijke beleidsvoerders meestal goed begrepen wordt.
Voor dit, veelal gunstige effect van de communicatie zijn diverse redenen aan te wijzen, waarop in de volgende paragrafen zal worden ingegaan. Daartoe zal aandacht besteed worden aan de betekenis die kenmerken van de bronnen, media, boodschappen en ontvanger hebben voor het communicatie-effect.

5.3.2.3 Communicatiebeïnvloedende factoren: het formele karakter van de bestemmingsplanprocedure

Alvorens in te gaan op de kenmerken van de bron, medium etc. wil ik op één aspect van de bestemmingsplanprocedure wijzen, die van essentieel belang is voor de, veelal succesrijke overdracht van ecologische informatie. Dit is het sterk geformaliseerde karakter van de plan procedure, zoals zich dat uit in het verplichte vooroverleg met de Provinciale Planologische Commissie en de beroepsmogelijkheden van de burger tegen het plan door middel van bezwaarschriften.
Zoals in par. 5.2 e.v. is aangegeven is de H.I.D. landinrichting, waaronder Staatsbosbeheer ressorteert, vertegenwoordigd in de P.P.C.. Dit houdt min of meer een garantie in dat wanneer er in een gebied natuurlijke of landschappelijke waarden spelen er vanuit S.B.B. op toegezien kan worden dat er door de gemeentes op zijn minst aandacht wordt besteed aan deze zaken.
Uit dit verplichte vooroverleg komt wel haast vanzelf de noodzaak voor een gemeente of projectteam om contact op te nemen met de in P.P.C. vertegenwoordigde organisaties.
In het geval van natuurlijke waarden is het S.B.B. dan een belangrijke kennisbron.
Men zou dan ook kunnen stellen dat gemeentes in voorkomende gevallen

min of meer gedwongen zijn om contact op te nemen met S.B.B..
Verder is de belangstelling van individuele burgers of belangengroepen voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente stijgende. Om aan deze belangstelling recht te doen, zijn inspraakmogelijkheden bij een bestemmingsprocedure dan ook een vast onderdeel geworden. Inspraak biedt dan een mogelijkheid voor de individuele burger of belangengroep om zijn ecologische kennis onder de aandacht van de beleidsvoorbereiders te brengen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze mogelijkheid sterk afhangt van de kwaliteit van de inspraakprocedure. Deze wil nogal eens grote verschillen vertonen (zie bijv. Hoorn,1978; Niet spreeken...., 1977).
Tot slot biedt het bezwaarschrift een mogelijkheid om informatie aan de raad ter kennis te brengen. Helaas is dit niet zo'n effectief middel, omdat het conceptplan dan al geformuleerd is. Dit kan het echter wel worden, wanneer de bezwaarde besluit om bij G.S. en eventueel de Kroon in beroep te gaan (zie Van den Berg e.a.,1978).

Kortom het geformaliseerde karakter van het bestemmingsplanproces - zoals zich dat uit in het verplichte P.P.C. vooroverleg en de beroepsmogelijkheden voor de burger - en de inspraakmogelijkheden - mits van goede kwaliteit - noodzaken de gemeentelijke beleidsvoerders op zijn minst tot kennisname van de ecologische informatie.
Dit is mijns inziens dan ook een van de belangrijkste communicatie beïnvloedende factoren, zo niet de allerbelangrijkste. In dit licht moeten dan ook de hierna te bespreken kenmerken van bron, medium, boodschap en gebruiker en hun invloed op het communicatie-effect worden gezien.

5.3.2.3.1 Kenmerken van bronnen van ecologische informatie

Indachtig het in par. 5.3.2.1 geschetste schema zal er allereerst ingegaan worden op de kenmerken of het 'beeld', dat gemeentelijke beleidsvoerders (de eigenlijke ontvangers) en hun intermediairs hebben van de primaire bronnen van ecologische kennis. Daarna zullen de kenmerken of het 'beeld', dat de gemeentelijke beleidsvoerders hebben van hun intermediairs, besproken worden.

Primaire bronnen

In par. 3.4.3.1 zijn een aantal kenmerken van de bron genoemd, die van invloed kunnen zijn op de communicatie, zoals aard van de relatie,

offers, ervaring, credibility e.d..
De indruk die ik gekregen heb uit de gesprekken met de informanten, is dat bij de primaire bronnen m.n. de kenmerken offers en credibility een rol spelen.
Wat betreft de offers moet opgemerkt worden dat de kosten verbonden aan een goede milieukartering veel gemeentes voor onoverkomelijke problemen stelt. Zoals al in par. 5.3.1.1 is opgemerkt blijft daardoor vaak een grondig onderzoek achterwege.

Ten aanzien van de credibility, d.w.z. de deskundigheid en objectiviteit van een bron, moet opgemerkt worden dat over het algemeen daaraan niet getwijfeld wordt door gemeentelijke beleidsvoerders. Men gaat er van uit dat het ecologisch onderzoek, dat gedaan wordt, goed gedaan wordt.
Evenmin bestaat er bij deze categorie personen twijfel aan de objectiviteit van de primaire bronnen.

Iets anders liggen de meningen over de primaire bronnen bij de intermediairs. Vooral de credibility speelt hier een belangrijke rol. De intermediairs vinden niet alle primaire bronnen even deskundig. Zo tekende ik uit de mond van een stedebouwkundig adviseur (zijnde van origine een tuin- en landschapsarchitect), dat deze nogal moeite had met de wetenschappelijke kwaliteiten van de S.B.B. inventarisaties. Deze vond de betrokkene te vaak populaire wetenschap van Readers Digest kwaliteit. Een mogelijk excuus hiervoor kan zijn dat S.B.B., naar deze meedeelde, onvoldoende mankracht heeft om op dit terrein effectief te kunnen opereren.

Over ecologische onderzoekers merkte een andere stedebouwkundige adviseur op dat deze vaak geneigd waren om bij een praktisch probleem hun wetenschappelijke hobbyisme bot te vieren, waardoor het eigenlijke probleem uit het oog verloren wordt.
Ecologische onderzoekers zelf, verbonden aan universiteiten, actiegroepen en andere niet-commerciële onderzoeksinstellingen, merkten daarentegen op dat zij in het algemeen geen hoge dunk hadden van de objectiviteit van de aanbevelingen van, wat zij noemen commerciële onderzoeksbureaus. Deze bureaus zijn te zeer financieel afhankelijk van een opdrachtgever om een onafhankelijk standpunt inzake een beleidsprobleem te kunnen innemen.
Ook aan de ecologische deskundigheid van sommige van de stedebouw-

kundige bureaus wordt wel eens getwijfeld. Wanneer een bureau de ecologische deskundigheid mist, wordt - zeker in het verleden, wanneer een gemeente daarop niet aandrong - volgens ecologen van zowel commerciële als niet-commerciële bureaus lang niet altijd moeite gedaan om de vereiste 'groene' deskundigheid in huis te halen.
Kortom, binnen de kringen van gemeentelijke beleidsvoerders wordt zelden of nooit getwijfeld aan de objectiviteit en deskundigheid van de primaire bronnen van ecologische kennis. Deze twijfel is er daarentegen wel bij de intermediairs. Niet alle primaire bronnen worden door hen even hoog aangeslagen.

Secundaire bronnen

Hier zal ingegaan worden op de kenmerken of het beeld dat gemeentelijke beleidsvoerders en stedebouwkundige adviseurs van hun secundaire bronnen of intermediairs hebben. Drie intermediairs, die voor een gemeente van belang kunnen zijn als bron van ecologische kennis, zullen aan de hand van de in par. 3.4.3.1 genoemde kenmerken besproken worden. Het zijn:
milieu-actiegroepen, de natuurbeschermingsconsulent van Staatsbosbeheer en de stedebouwkundige adviseur.

Aard van de relatie

actiegroep:
Niet in alle onderzochte gemeentes waren er milieu-actiegroepen actief. De relatie is vaak eenzijdig: de actiegroep dringt bij een gemeente aan over een bepaald probleem.
consulent:
Deze relatie is vaak tweezijdig. De consulent vertaald indien nodig, onderzoek naar de gemeente toe of een probleem van de gemeente naar het onderzoek toe.
adviseur:
Zoals uit de beschrijving van de procedure rond het opstellen van een bestemmingsplan al valt op te maken, is door het werken in een projectteam de relatie tussen gemeente en stedebouwkundig adviseur of zijn deskundigen uiteraard tweezijdig. Dit werkt in belangrijke mate bevorderend op een goede overdracht van moeilijke kennis. Immers als er van gemeentezijde onduidelijkheden zijn kan dit door de adviseur of zijn deskundigen onmiddellijk toegelicht worden.

Ervaring

actiegroep

De ervaringen met actiegroepen zowel van gemeentelijke beleidsvoerders als adviseurs variëren. Gemeentelijke beleidsvoerders zeiden met lokale milieugroepen geen problemen te hebben. Bij bestemmingsplannen hadden deze soms op ondergeschikte punten commentaar. Van provinciaal of landelijk opererende milieuactiegroepen vonden de gemeentelijke beleidsvoerders soms dat deze knap eenzijdig waren. Op zich hebben beleidsvoerders daar geen problemen mee. Waar één bestuurder bij een dergelijke milieugroep wel problemen mee had was, dat deze niet bereid was om ook maar enig begrip te tonen voor andere dan natuurlijke belangen.
Een paar stedebouwkundige adviseurs merkten op dat milieu-actiegroepen "met hun gedram" (zoals een van hen dat noemde) juist de natuur in gevaar brengen. Immers door tegen een plan in beroep te gaan bij G.S. en de Kroon wordt goedkeuring en daarmee inwerkingtreding van het plan minstens zo'n 4 jaar vertraagd. Wanneer er nog geen plan voor het betreffende gebied is, kunnen daardoor allerlei ongewenste ontwikkelingen, die de actiegroep juist d.m.v. het bestemmingsplan wil tegengaan ongestoord voortgaan. Hierdoor bereiken actiegroepen vaak het tegendeel van hun bedoelingen.

de consulent

Uit gesprekken met diverse gemeentelijke beleidsvoerders en andere intermediairs, bleek dat over het algemeen deze consulenten mede door hun jarenlange contacten een goede entree bij de gemeente hadden. Wanneer gemeenten problemen met natuur en landschap hebben en deze als zodanig herkennen - dit hoeft lang niet altijd in het kader van een bestemmingsplan voor het buitengebied, ook praktische beheersproblemen als spuiten, onderhoud gemeentelijk groen e.d. - weten gemeentes in het algemeen de weg naar de S.B.B. consulent wel te vinden.
De consulenten zelf echter zien hun contacten met de gemeente niet altijd even probleemloos. Moeilijkheden, die zij nogal eens signaleren zijn:

- gemeentes, die veel advies vragen zijn meestal niet de gemeentes die de natuur een warm hart toedragen. Vaak moeten de gevraagde adviezen dienen om een voorgenomen aantasting van de natuur zo

veel mogelijk te rechtvaardigen. De consulent fungeert dan a.h.w. als een bliksemafleider.

- de consulenten moeten vaak een te groot gebied bestrijken. Elke provincie heeft één consulent. Vooral bij rijk met natuur bedeelde provincies als Gelderland en Brabant is dit voor één man te veel om het natuurlijke reilen en zeilen goed in de gaten te houden.
- bij de dagelijkse beheersproblemen (niet de voorbereiding van het bestemmingsplan buitengebied)is bij vele gemeentes de onwetendheid t.a.v. zaken betreffende natuur en landschap groot. Daardoor worden problemen t.a.v. natuur en landschap lang niet altijd als zodanig herkend en wordt er dus geen beroep gedaan op S.B.B.. Een van de liefste wensen van een van de betrokken consulenten was dan ook om voldoende tijd en geld te hebben om op dit terrein cursussen te organiseren voor gemeente-ambtenaren belast met natuurbeheerszaken.

de adviseur

Veelal hebben de gemeentes al een jarenlang bestaand contact met het stedebouwkunidg bureau. Gemiddeld is de duur zo'n 6-7 jaar. Door deze lange duur kent een bureau de gemeentelijke situatie redelijk goed en kan daardoor goed inspelen op zich aldaar voordoende planologische problemen.
Daarnaast hebben de bureaus ook vaak een redelijke kennis van de wensen - of de contacten om aan die kennis te komen - die er op provinciaal niveau spelen t.a.v. de gemeente.
Vandaar dat de bureaus door hun jarenlange ervaring met enerzijds de gemeenten en anderzijds de provincie voor de gemeentelijke beleidsvoerders een aantrekkelijke bron van kennis kunnen zijn.

Deskundigheid

actiegroep

De lokaal opererende actiegroepen waren volgens de gemeentelijke beleidsvoerders zelden of nooit een bron van ecologische informatie. Hun ecologische deskundigheid werd dan ook niet hoog aangeslagen. De ervaringen van de adviseurs waren in dezen verschillend. Een paar adviseurs waren bij een bestemmingsplan voor het buitengebied geconfronteerd met actiegroepen, die over een zeer goede ecologische deskundigheid beschikten. In één situatie had dit geleid tot een samenwerking

met de deskundigen (biologen) uit deze groep bij de opstelling van het bestemmingsplan.

de adviseur

Mijn indruk is dat gemeentes over het algemeen het bureau deskundig achten voor het uitvoeren van de haar gestelde taak.
Deze indruk is mede gebaseerd op het vaak langdurige contact, dat men heeft met het bureau.
Sommige - vooral de kleinere gemeenten - gaan in hun vertrouwen op de deskundigheid erg ver. Wanneer de eigen ambtelijke deskundigheid ontbreekt - en dat is in dergelijke gemeentes eerder regel dan uitzondering - wordt ook buiten bestemmingsplanprocedures om nogal eens een beroep gedaan op de bestuurlijk-juridische kennis van het bureau, als men op dit terrein met problemen te maken krijgt.

de consulent

Gezien het feit dat gemeentes in voorkomende gevallen hun weg naar de consulent weten te vinden, dunkt mij dat hieraan door de gemeentes niet getwijfeld wordt.

Objectiviteit

actiegroep

Per definitie bijna worden deze noch door de gemeentelijke beleidsvoerders, noch door de adviseurs als een objectieve bron beschouwd.
Op zich vindt men dit geen bezwaar - het is immers hun taak -, waar men wel moeite mee heeft, is dat er bij deze groepen maar zelden bereidheid gevonden wordt om zich te verplaatsen in de standpunten van anderen (zie onder 'ervaring').

de adviseur

Van een tweetal gemeentelijke beleidsvoerders hoorde ik dat zij inzake natuur- en landschapsproblemen hun bureau niet helemaal objectief vonden. Naar hun mening stelde het bureau zich te zeer op aan de kant van de natuurbescherming.
De bureaus, geconfronteerd met deze stellingname, stelden daarentegen, dat dit weinig te maken had met een pro-natuurbeschermingshouding, maar alles met het duidelijk maken aan de gemeentes, welke de beleidsimplicaties kunnen zijn van de resultaten van het natuurlijk onderzoek.
In het algemeen echter is men bij de gemeentes van mening dat de adviezen van de bureaus voldoende objectief zijn.

de consulent

Mijn indruk is dat deze over het algemeen als een objectieve bron wordt gezien door gemeentelijke beleidsvoerders. Bij twee bestemmingsplannen hoorde ik van de betrokken gemeentelijke beleidsvoerders, dat zij van mening waren dat, zelfs als er rekening gehouden werd met zijn functie, de consulent de natuur te veel wilde beschermen.

Kosten

Deze spelen alleen maar bij de informatie van de stedebouwkundig adviseur. Informatie van S.B.B. (voorzover er geen onderzoek wordt gedaan) en actiegroepen is gratis.
Zoals in de voorgaande paragrafen al diverse malen is opgemerkt spelen de kosten een belangrijke rol. Dit geldt niet alleen voor de kosten van de vereiste onderzoeken, maar ook voor de kosten van de adviserende gesprekken met de stedebouwkundig adviseur.
Daardoor kan het zijn dat niet bij alle problemen direct de adviseur ingeschakeld wordt.

5.3.2.3.2 Gebruikte media en hun kenmerken

Zoals misschien uit de voorgaande paragrafen al duidelijk is, zijn het 'geschrift', in de vorm van een rapport, onderzoeksverslag, nota van uitgangspunten, bezwaarschriften e.d., en 'de mens' in de vorm van een projectleider en zijn teamgenoten, actievoerders, vertegenwoordigers van provinciale en rijksdiensten, die in persoon betrokken zijn bij de planvoorbereiding, de belangrijkste media.
In par. 5.2.1 is opgemerkt dat er gedurende de planvoorbereiding een voortdurend overleg is in het projectteam tussen de gemeentelijke beleidsvoerders enerzijds en de stedebouwkundig adviseur als projectleider met de hem ten dienste staande deskundigen anderzijds. In een dergelijke situatie kan de onderzoeker of de projectleider direct zien of zijn rapport met de onderzoeksresultaten begrepen is en, kan hij dit zo nodig ter plekke toelichten, zodanig dat zijn bedoelingen goed overkomen. Over het algemeen, zo is de indruk van de stedebouwkundige adviseurs, slagen zij er op deze wijze goed in te bereiken dat hun boodschap begrepen wordt bij de gemeentelijke beleidsvoerders.
Kortom, in de situatie van het projectteam is het waarschijnlijk de combinatie 'mens - geschrift', die garant staat voor het slagen van de overdracht van kennis.

5.3.2.3.3 Kenmerken van de boodschap

Aan deze boodschap zou ik twee aspecten willen onderscheiden, t.w.:
- de kennis, die d.m.v. een boodschap overgedragen wordt, m.a.w. de inhoud van de boodschap;
- de wijze waarop deze kennis overgedragen wordt, m.a.w. 'de verpakking'.

Op beide aspecten zal in het navolgende worden ingegaan.

Kenmerken van ecologie als wetenschap: 'de inhoud' van de boodschap

Door vrijwel alle ecologische deskundigen en intermediairs (veelal de projectleiders) werd als een groot bezwaar genoemd dat de ecologie nog een jonge wetenschap is, die nog over betrekkelijk weinig gesystematiseerde kennis beschikt. Bovendien is de aanwezige kennis m.b.t. de diverse regio's in Nederland ongelijk verdeeld. Zo is er bijv. veel bekend over de Veluwe en sommige Noordhollandse duinen, maar zijn bepaalde poldergebieden nog witte vlekken op de ecologische kennis-kaart.

Een tweede bezwaar, dat door verschillende intermediairs werd genoemd en dat ook samenhangt met het jeugdige karakter van deze wetenschap, is dat de ecologie slecht beheersimplicaties kan aangeven van de door haar ontdekte natuurlijke waarden. Het gaat hier om vragen als bijv. het effect van extensieve recreatie op de natuurlijke ecosystemen; effecten van het scheuren van graslanden, die als fouragegebieden fungeren voor vogels uit nabijgelegen bossen etc., etc..

Een derde problematisch aspect van de reeds bestaande ecologische kennis is de schaal, waarop en/of het doel waartoe deze kennis verzameld is. Zo is bijv. het Kromme Rijn rapport bedoeld als een ecologische bijdrage aan de besluitvorming van het streekplan Z.O. Utrecht. Toch is het rapport diverse malen gebruikt t.b.v. de voorbereiding van bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan t.b.v. de uitbreiding van de gemeente Houten is daarvan een bekend voorbeeld. De fout, die dan gemaakt wordt, is dat gegevens, die uitsluitend geldig zijn op provincieschaal, ook gebruikt worden op gemeenteniveau.
Als verontschuldiging voor dit soort "misbruik" wordt dan aangevoerd dat bij een beslissing het beschikken over gegevens, hoe gebrekkig ook, beter is dan het niet hebben van deze gegevens.

Een vierde problematisch aspect, waar ik vooral bij ecologen nogal eens op stuitte, was dat zij de door hun collegae gebruikte onderzoeksmethoden niet geheel en al correct vonden: de methode paste niet bij het

onderzoeksprobleem of het onderzoek was niet geheel volgens de regels der wetenschap uitgevoerd.
Dit bezwaar lijkt mij echter niet een specifiek ecologisch als wel een meer algemeen probleem van wetenschappers onder elkaar.
Ondanks al deze negatieve aspecten waren de meeste ecologen betrokken bij het provinciale en gemeentelijke planologische beleid en de intermediairs bij stedebouwkundige bureaus e.d. van mening dat zij een vrij goed beeld hadden van wat er aan ecologische kennis in Nederland aanwezig is en waar dit zo nodig te krijgen is.
Vooral de beleidsvoerders van de provinciale diensten, betrokken bij het bestemmingsplan voorbereiding, waren van mening dat zij goed wisten welke ecologische kennis er over hun provincie beschikbaar was. Daardoor konden zij erop toezien dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan buitengebied gemeentes van deze kennis gebruik konden maken, wanneer hun deze onbekend was.

Kortom intermediairs en ecologen - met name geldt dit voor hen die op provincieniveau betrokken zijn bij het planologisch beleid dat raakt aan natuur en landschap - zijn van mening goed op de hoogte te zijn van wat en waar ecologische kennis aanwezig is. Daardoor is de kans klein dat er bij de opstelling van een bestemmingsplan buitengebied zuiver uit onwetendheid niet van ecologische informatie gebruik gemaakt wordt. De moeilijkheid is echter dat ecologie nog een jonge wetenschap is, die op beleidsvragen soms het antwoord schuldig moet blijven.

Kenmerken van de ecologie als wetenschap: 'de verpakking' van de boodschap

In de praktijk blijken van de in par. 3.4.1.4 genoemde kenmerken er twee belangrijk te zijn nl.: "beleidsrelevantie" en "begrijpelijkheid van de boodschap".

Beleidsrelevantie

Sommige stedebouwkundige adviseurs hadden problemen met rapporten van ecologen, omdat deze neiging hadden om zich te verdiepen in wetenschappelijke problemen en zich niet te beperken tot het eigenlijke beleidsprobleem.
Meestal worden dit soort problemen binnen het bureau opgelost, in die zin dat de tekst meer toegesneden wordt op het eigenlijke beleidsprobleem, zodat de gemeentelijke beleidsvoerder van dit soort zaken niets merkt.
Van deze laatste categorie lezers heb ik dan ook bijna nooit opmer-

kingen gekregen over een geringe beleidsrelevantie van het door het bureau geleverde rapport.

Begrijpelijkheid van de boodschap

Zonder uitzondering waren alle intermediairs het erover eens dat het uiteindelijke rapport met het verslag van het ecologisch onderzoek en de daarop gebaseerde beleidsimplicaties in begrijpelijk Nederlands moet zijn geschreven. Verschillende projectleiders van stedebouwkundige bureaus verzekerden mij dat bij het aantrekken van ecologen speciaal gelet werd op het vermogen om in woord en geschrift hun wetenschappelijke kennis op een voor ieder begrijpelijke wijze over te dragen.
Over het algemeen is men van oordeel dat men er als bureau goed in slaagt om de verworven kennis aan de gemeentelijke beleidsvoerders over te dragen. Het kan zijn dat dit proces vergemakkelijkt wordt, doordat beleidsvoerders en andere betrokkenen, als bijv. raadsleden, burgers op hearings e.d., het onderzoek zonder meer 'geloven', althans naar de mening van een aantal intermediairs.
De burger en zijn beleidsvoerder twijfelen niet aan de juistheid, waarschijnlijk mede omdat deze meestal kennis van ecologische zaken missen, ofschoon in dit kader een uitzondering gemaakt moet worden voor de lokale natuurliefhebbers. Deze weten soms beter dan de onderzoeker wat er aan natuurlijke waarden (als planten, vogels e.d.) in het gebied aanwezig is. Niet voor niets worden deze dan ook graag door de onderzoeker als kennisbron ingeschakeld (zie ook werkgroep kritische biologie, 1977).
Waar de intermediairs nog wel eens problemen mee hebben is het begrijpelijk maken van de ecologische beleidsimplicaties. Soms 'snapt' de beleidsvoerder of andere betrokkene er 'niets' van. Dit laatste wijten de intermediairs echter niet zozeer aan de begrijpelijkheid van de tekst als wel aan een, soms duidelijke politieke onwil om zich te verdiepen in de consequenties van kennis, die politiek moeilijk liggen.

Wat betreft de mening van de gemeentelijke beleidsvoerders over de begrijpelijkheid van de rapporten e.d. valt op dat zij meestal alleen de samenvatting en of beleidsaanbevelingen lezen. Als reden wordt meestal opgegeven:

- het ontbreken van voldoende tijd om het hele rapport te lezen,
- het ontbreken van de deskundigheid om het rapport te beoordelen.

Over het algemeen vond men de samenvattingen goed te lezen.
Waar beleidsvoerders nogal eens moeite mee hebben zijn de beleidsimplicaties. In een tweetal situaties hoorde ik van de gemeentelijke bestuurder dat de raad nogal wat moeite met het ecologische onderzoeksverslag had gehad. De raad vond dat het betreffende rapport op sommige punten onduidelijk was en, wat veel zwaarder woog, dat de beleidsvoorstellen te zeer op natuurbescherming gericht waren en te weinig rekening hielden met de belangen van de landbouw.
Gezien de bovenvermelde uitspraak van verschillende stedebouwkundige adviseurs over de politieke onwil om te begrijpen, kan men zich afvragen of het verwijt dat het rapport te zeer op natuurbescherming gericht is, terecht is. Immers aan het bureau is de opdracht gegeven om een onderzoek te houden naar natuurlijke waarden gericht op mogelijkheden om deze te beschermen. Wanneer het bureau dan op basis hiervan beleidsaanbevelingen doet, dan is de kans groot dat deze natuurbeschermingsgericht zijn.
De resultaten van de "begrijpelijkheid" en de "beleidsrelevantie" van de boodschap samenvattend kan gesteld worden dat teksten en gesprekken betreffende ecologische zaken 'an sich' wel begrepen worden (men 'gelooft' in wetenschappelijk onderzoek) maar dat er zich problemen gaan voordoen, wanneer aan de resultaten van een onderzoek beleidsimplicaties verbonden worden. In dat geval komt het nogal eens voor dat deze om politieke redenen niet 'begrepen' worden.

5.3.2.3.4 Kenmerken van de gebruiker

In par. 3.4.3.1 zijn als zodanig genoemd "ecologische deskundigheid", "financiële middelen" en de "politieke context" van de gemeente.

Financiële middelen

Over de belangrijke rol, die de financiële middelen van een gemeente speelt t.a.v. de bestemmingsplanvoorbereiding en het doen verrichten van het vereiste onderzoek is in de voorgaande paragrafen al diverse malen geschreven.
Ik wil hier dan ook volstaan met de opmerking dat dit een zeer belangrijke rol speelt bij het proces van informatie inwinning.

Ecologische deskundigheid

Ook over de grote waarde, die gehecht moet worden aan ecologische deskundigheid binnen het projectteam en of het gemeentelijk apparaat,

is in het voorgaande al diverse malen iets gezegd.
Gebleken is dat, zeker in het verleden, lang niet altijd de stedebouwkundige adviseur en of de gemeente deze deskundigheid in huis haalden, wanneer zij ontbrak. Daardoor was er van een echte belangenafweging van natuur t.o.v. andere waarden veelal nauwelijks sprake.
De laatste tijd komt dit echter, volgens vele van mijn informanten, mede onder druk van de publieke opinie en de eisen, die vele provincies stellen, steeds minder voor.

De politieke context van een gemeente

Hiermee wordt bedoeld het geheel van political interest groups, die van belang zijn voor een gemeente bij het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied. Deze groepen kunnen lokaal opereren, bijv. actiegroepen, politieke partijen, plaatselijke agrarische standsorganisaties, maar ook op provinciaal of landelijk niveau actief zijn, zoals de provincie, rijksoverheid, landelijke actiegroepen, projectontwikkelaars etc. Deze context bepaalt in hoeverre de condities gunstig of ongunstig zijn voor de ontvangst van ecologische informatie.
In de voorgaande paragrafen zijn daar diverse voorbeelden van gegeven. Immers de beslissing om wel of niet een bestemmingsplan buitengebied vast te stellen wordt duidelijk beïnvloed door political interest groups. In agrarische gemeentes wilde men zeker in het verleden het plan nog wel eens uitstellen t.b.v. een voorgenomen ruilverkaveling. Anderzijds zijn er ook voorbeelden van gemeentes aanwijsbaar, waar het college, juist om ongewenste ontwikkelingen in het buitengebied tegen te gaan, besloot om een dergelijk plan op te stellen (zie par. 5.3.1.1).
Ook in de voorbereidingsfase van het plan speelt deze context een belangrijke rol. Soms moeten er om het vereiste ecologische onderzoek mogelijk te maken zeer zware weerstanden bij de gemeente overwonnen worden. Wanneer deze weerstand te groot is gaat het plan nog een tijdje de ijskast in. (zie par. 5.3.1.2).
Vervolgens bleek dat de adviseurs zelden problemen hebben om de resultaten aan het college en of de raad duidelijk te maken, omdat dezen veelal geneigd zijn de onderzoeker op grond van zijn wetenschappelijk aureool te geloven. Problemen ontmoeten de adviseurs daarentegen meestal wel, wanneer de beleidsimplicaties uit de onderzoeksgegevens politiek moeilijk liggen. Dan moet er soms zeer langdurig en veel gepraat worden (zie par. 5.3.2.3.3).

Met dit laatste zijn we aangeland op het terrein van de toepassing van ecologische kennis in een concrete beleidskeuze.
Deze toepassing zie ik niet als een communicatie-effect (zie par. 3.4.3), maar als een resultante van de machtsverhoudingen tussen de bij de beleidskeuze betrokken political interest groups.

Ter afsluiting van deze paragraaf wil ik een aantal condities noemen, die blijkens de onderzoeksresultaten gunstig zijn voor de ontvangst van ecologische informatie:

- de formele procedure van het bestemmingsplan waardoor provinciale diensten in het verplichte vooroverleg in staat worden gesteld hun mening over het betrokken plan te geven aan de hand van bijv. een streekplan
- duidelijke streekplanaanwijzing van natuurlijke en landschappelijke waarden
- actieve ecologen op de provinciale diensten betrokken bij het bestemmingsplan overleg (P.P.D. en of P.W.S.), die ervoor kunnen zorgen dat bestaande ecologische kennis onder de aandacht van de betreffende gemeente wordt gebracht
- aanwezigheid van natuurbeschermingsactiegroepen van lokale of nationale origine
- politieke partijen in de raad, die 'ecologie-minded' zijn
- de aanwezigheid van een 'ecologie-minded' burgemeester, wethouder en of hoge ambtenaar. Hierbij wil ik uitdrukkelijk opmerken (conform het in par. 3.4.3.1 onder 'gebruikerkenmerken' gestelde) dat deze man of vrouw pas succes kan hebben als ook aan een aantal van voorgaande condities is voldaan.

Voor een ecoloog, die zijn kennis t.b.v. een bestemmingsplan buitengebied aan een gemeente wil slijten, is een analyse van de politieke context onontbeerlijk, om een realistische schatting te kunnen maken van zijn kansen op succes. Een belangrijk deel van voor de ontvangst van zijn boodschap gunstige condities bij de gebruiker zijn hierboven vermeld. Daarnaast moet hij uiteraard ook de nodige aandacht schenken aan het kennisoverdragen zelf. Een aantal factoren die van groot belang zijn voor de communicatie met 'het beleid' (begrijpelijkheid, beleidsrelevantie, geloofwaardigheid e.d.) zijn in de voorgaande paragrafen besproken.

hfst. 6. BESLUIT

Het doel van dit onderzoek is om vanuit de voorlichtingskunde een theoretisch kader te ontwikkelen aan de hand waarvan de communicatie tussen wetenschap (i.c. de ecologie) en het overheidsbeleid (i.c. het gemeentelijk ruimtelijk beleid) bestudeerd kan worden. Daarom zullen we op basis van de onderzoekservaringen enige implicaties voor de beoefenaren van ecologie en de voorlichtingskunde aangeven. Aan beide wetenschapsgebieden zal afzonderlijk aandacht besteed worden.

6.1. Ecologie

Het kan zijn dat de ecologen onder de lezers enigszins teleurgesteld zijn in de resultaten van dit onderzoek. Immers zij zien in de resultaten van hun onderzoeken lang niet altijd geheel of gedeeltelijk toegepast in concrete beleidsmaatregelen. Toch geloof ik dat er wel enige lichtpunten schijnen. De belangrijkste is wel dat in vergelijking met zo'n 10 - 12 jaar geleden de ecologen bij de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening een serieuze gesprekspartner zijn geworden. Hoewel dit nog lang niet altijd in concrete beslissingen blijkt, wordt er in de meeste gevallen wel degelijk kennis genomen van zijn bevindingen. Redenen voor de geringe bereidheid om zijn kennis ook toe te passen kunnen de volgende zijn:

- het politieke karakter, dat nu eenmaal inherent is aan ruimtelijke besluitvorming. Ieder daarbij betrokken indivivu of groepering poogt daarbij zijn belang maximaal te realiseren. Juist wanneer er conflicterende belangen zijn, is het noodzakelijk keuzes te maken. Zoals in hoofdstuk 3 opgemerkt is hangt de richting, waarin de keus gemaakt wordt, af van de macht, waarover de betrokken belangengroeperingen beschikken. Macht kan op verschillende "powerassets" of machtbases berusten. De ecoloog kan deze bijv. ontlenen aan de wetenschappelijke wijze waarop zijn gegevens verzameld en zijn conclusies geformuleerd zijn. Ook is hier belangrijk de bereidheid van sommige wetenschappers om actie te voeren voor de realisatie van hun ideeën. Hierdoor kan een stuk publieke opinie gemobiliseerd worden, die een extra steun in de rug is bij de presentatie van ecologische onderzoeksgegevens. Een dergelijke aanpak heeft in verschillende situaties tot successen geleid (Oosterschelde, Leidse baan e.d.).
- het nog jonge karakter van de ecologie: (zie 5.3.2.3) mist het prestige

en de traditie van 'praktische toepasbaarheid' van oudere wetenschappen als fysica, scheikunde en economie. Wetenschappers uit deze richting kunnen in vergelijking met ecologen vaak met 'hardere' gegevens op tafel komen.
Als reactie hierop is er ook in de ecologie een tendens waarneembaar om zich met een dergelijk 'hard' aureool te omringen. Te denken valt hierbij aan de introductie van het "Globaal Ecologisch Model' (1977) - dat als doel heeft de ontwikkeling van een wiskundig verklaringsmodel aan de hand waarvan ingrepen in het ecosysteem geëvalueerd kunnen worden - of de, overigens lofwaardige, pogingen van de "ecolonomen" Bouma en Van der Ploeg (1976) om ecologische waarden economisch kwantificeerbaar te maken.

De vraag hierbij is of dergelijke pogingen om door toepassing van technieken en modellen uit de 'hardere' wetenschappen op eigen wetenschapsterrein om ook eenzelfde 'praktisch bruikbaar' prestige te krijgen, wel de juiste weg is. De daaruit voortvloeiende ingewikkelde en daardoor indrukwekkend aandoende ecologische beslissingsmodellen blijken veelal niet bestand tegen enige diepergravende kritiek. Een van de kritiekpunten op het Globaal Ecologisch Model is het ontbreken van voldoende gesystematiseerde kennis om het functioneren van ecosystemen, waarvoor het Model juist pretendeert een verklaringsmodel te zijn (zie bijv. Ter Keurs e.a., 1977).
Gezien de problemen in de ruimtelijke beleidspraktijk geloof ik dat ecologen met meer succes een bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming door het verzamelen van feitelijke kennis over oorzaken en effecten van voorgenomen ingrepen dan met het ontwikkelen van wiskundige verklaringsmodellen voor het ecosysteem, waarvan de feitelijke werking nog grotendeels onbekend is.
Een tweede mogelijkheid, waarover ecologen beschikken om zich te weren tegen de hardheid van andere wetenschappen is "... de waarden van de natuurvernietiging eens op haar hardheid te toetsen. Niet zelden valt de hardheid van die waarden door de mand: de aanleg van de nieuwe weg blijkt helemaal niet zo 'nodig' of de beekvergravingen blijken helemaal niet zo 'rendabel'. Dan wordt de hardheid van de macht achter die waarden ontmaskerd." (Ter Keurs e.a., 1977).
Om dergelijke suggesties te realiseren zal er meer ecologische en andersoortig wetenschappelijk onderzoek (bijv. politicologisch, verkeers-

kundig etc.) nodig zijn. Misschien bieden de plannen tot het verplichtstellen van een 'milieu effect rapportage' mogelijkheden. Dan moeten immers voorgestelde ingrepen in het gebruik van de grond getoetst worden op de gevolgen ervan voor het natuurlijk en artificieel milieu.

6.2. Voorlichtingskunde

Het begrippenkader dat in dit onderzoek gebruikt is, is sterk beïnvloed door de theorieën van het symbolisch interactionisme. Voor de voorlichtingskundige theorievorming biedt deze een aantal interessante, praktisch relevante gezichtspunten, die in het navolgende in het kort besproken zullen worden.

Voorlichting wordt gezien als hulp bij besluitvorming, d.w.z. als hulp bij probleemoplossing. Nu komt het in de praktijk van de voorlichting over bijv. gezondheid of het milieu nogal eens voor dat de voorlichter bepaalde gedragswijzen problematisch vindt (chips eten, roken e.d.), terwijl de betrokken cliënt deze mening absoluut niet deelt. De voorlichter wijt dit aan onwetendheid van de cliënt of aan het niet goed doordacht handelen van de cliënt en begint aan een moeizame en langdurige poging hierin verandering te brengen.

Op deze in de praktijk van de voorlichting veel voorkomende discrepantie kunnen begrippen ontleend aan de theorieën van het Symbolisch Interactionisme (zie bijv. Blumer 1974; Van Hoof 1973) een nieuw licht werpen. In het bovenstaande voorbeeld is er dan niet sprake van 'onwetendheid' van de cliënt maar van een verschil in de wijze waarop de voorlichter en de cliënt zelf hun 'situatie definiëren'. Het begrip 'definitie van de situatie' is het kader, waarop personen of groepen hun gedrag en denken op af stemmen. Het objectieve waarheidsgehalte van een stuatiedefinitie is niet belangrijk. Het gaat erom of de betrokken personen of groepen een situatie als 'waar' definiëren. Deze definitie vormt de basis voor hun gedrag: zo definieert een voorlichter bijv. het eten van chips als ongezond, terwijl zijn cliënt het daarentegen als een aangename bezigheid definieert, die los staat van de gezondheid.

Introductie van ideeën uit het symbolisch interactionisme in de voorlichtingskundige theorievorming biedt een aantal mogelijkheden om deze laatste meer aansluiting te dien vinden bij de praktijk van de voorlichting dan op dit moment. Het gaat hier om de volgende punten:

- In symbolisch interactionistische termen kan voorlichting gezien worden als een poging van de voorlichter om de door hem gewenste definitie van de situatie duidelijk te maken aan de cliënt met als doel een overname van deze definitie door de cliënt.

- Door te spreken over een verschil in 'definitie van de situatie' tussen een cliënt en voorlichter i.p.v. de 'onwetendheid' van de cliënt, wordt een impliciete veroordeling van de cliënt als zijnde 'dom' vermeden. Cliënten kunnen vaak zeer goede redenen hebben voor hun 'onwetendheid' of hun definitie van de situatie. In bijv. het begin van de 'family planning campagnes' in vele ontwikkelingslanden werd door voorlichters over het hoofd gezien dat het hebben van veel kinderen een noodzakelijk substituut is voor onze sociale verzekeringen. Het denken in termen 'definities van situaties' dwingt de voorlichter als het ware tot een stuk relativering van zijn eigen voorlichtingsdoelen.

- Problemen bestaan niet 'objectief'. Problemen worden tot probleem gemaakt, d.w.z. in de hoofden van mensen, subjectief, tot probleem 'gedefinieerd'. Daarvan zijn in par. 3.3. de nodige voorbeelden gegeven. Deze subjectieve definitie van problemen betekent dat voorlichting over deze problemen iedere objectieve grond mist en daardoor ook een subjectieve en waardegebonden zaak is geworden. Hierdoor krijgt de legitimatie van de voorlichting t.b.v. bijv. milieu- en gezondheidsproblemen, welke gebaseerd is op "... het belang en welzijn van de cliënt staan voorop" (Van den Ban,1974; Westmaas,1977) wat meer duidelijkheid. Immers een 'belang' is een 'belang' als het door een bepaalde groep of organisatie, waartoe niet altijd de potentiële cliënt behoeft te behoren, tot 'belang' wordt verheven of, in symbolisch interactionistische termen, als 'belang gedefinieerd' wordt. Een heel duidelijk voorbeeld van dit mechanisme is er te vinden op het terrein van de gezondheidszorg. Waarom wordt er bijv. wel veel geld gestoken in de voorlichting over preventiemogelijkheden van hart- en vaatziekten en weinig of geen geld in de voorlichting over de preventie van erfelijke ziekten, als spina bifida, spierdystrophieën, mongolisme etc. De argumenten, die gehanteerd worden om de preventie van hart- en vaatziekten te rechtvaardigen nl. het kostenaspect en de goede preventiemogelijkheden, gelden ook voor de preventie van erfelijke ziekten.

  Hart- en vaatziekten kunnen voorkomen worden door aandacht te besteden

aan de voeding, niet roken, voldoende beweging etc.. Erfelijke ziekten kunnen voorkomen worden door een vruchtwateronderzoek in het begin van de zwangerschap.
De kosten, die gemaakt moeten worden t.b.v. de verzorging van spina bifida, spierdystrophie patiënten, mongolen e.d. komen dicht in de buurt van de kosten, die gemaakt worden t.b.v. patiënten met hart- en vaatziekten.
Met andere woorden het zijn dus niet de kosten of de preventiemogelijkheden (= "de objectieve gronden") die een ongewenste situatie tot een probleem maken, maar de toevallige interesse van een groep personen in deze problematiek en dus de voorlichting erover.

- Door het benadrukken van het subjectieve karakter van de voorlichting kan ook het idee van een boven alle partijen zwevende voorlichter, die naar believen kan putten uit wetenschappelijke kennis uit diverse disciplines om praktische problemen op te lossen - een soort vleesgeworden Winkler Prins dus - uit de wereld geholpen worden. Immers de voorlichting, die in de praktijk gegeven wordt, is een belangenvoorlichting. Een bepaalde groep of organisatie vindt een bepaalde situatie ongewenst, wil deze veranderen en maakt dan o.a. van voorlichting gebruik om dit doel te realiseren.

  Ten aanzien van de milieuproblematiek heeft Wilterdink (zie par. 3.3.1) aangetoond, dat over dit probleem door de op dit gebied actief zijnde belangengroeperingen nogal verschillend gedacht wordt over de oorzaak ervan en dus ook over een oplossing ervoor. Dit laatste werkt ook door in de 'voorlichting', die deze groepen over de aanpak van het milieuprobleem geven. Deze varieert per groep: de V.N.O. ziet een oplossing in wettelijke maatregelen, de groep van het rapport 'Mansholt' ziet mogelijkheden daartoe in gelijkheid van inkomen, bezit en macht (Wilterdink,1973).
  Kortom de visie, die een groep heeft op een probleem bepaalt de oplossing ervan en bepaalt aldus zo ook de inhoud van de voorlichting. 'Objectieve' voorlichting bestaat niet.[1)]

1) Opgemerkt moet wel worden dat de hier voorgestelde benadering niet geheel nieuw is in de voorlichtingskunde, zij het dat men vaak vanuit een andere theoretische invalshoek tot vergelijkbare ideeën is gekomen. (Zie o.a. Oomkes,1976).

Samenvatting

1. Probleemformulering

Dit onderzoek houdt zich bezig met de overdracht en toepassing van wetenschappelijke informatie over milieuproblemen in het milieubeleid van de overheid, omdat het vermoeden bestaat dat groeiende hoeveelheid wetenschappelijke kennis daarin niet altijd even optimaal gebruikt wordt. Als mogelijke oorzaak wordt gedacht aan een gebrekkige communicatie tussen onderzoek en overheidsbeleid. De bedoeling van deze studie is factoren te achterhalen, die in gunstige dan wel ongunstige zin overdracht en toepassing van kennis in het overheidsbeleid bepalen.

2. Ecologie en gemeentelijk natuurbeleid

Voor dit onderzoek is als beleidsterrein gekozen de gemeentelijke ruimtelijke ordening - m.n. het opstellen van bestemmingsplannen voor het buitengebied - en als wetenschapsterrein de ecologie.
De keuze voor de gemeente is ingegeven door de grote autonomie, die gmeenten hebben op het terrein van de ruimtelijke ordening, en door de wettelijke verplichting, die zij hebben, om een bestemmingsplan voor het buitengebied op te stellen.
Voorts zijn gemeenten krachtens het Besluit op de Ruimtelijke Ordening verplicht onderzoek te doen o.a. naar de landschappelijke en natuurlijke waarden in het plangebied. Deze beide voorwaarden maken de gemeente in principe een zeer aantrekkelijk object van onderzoek naar overdracht en toepassing van wetenschappelijke informatie.
De keuze voor de ecologie als wetenschapsgebied is ingegeven door haar holistische probleembenadering.
Voorts kan de ecologie een belangrijke bijdrage leveren aan de besluitvorming rond bestemmingsplannen voor het buitengebied door o.a. de milieukarteringen en - waarderingen. Deze laatste zijn middelen om de gevolgen van ingrepen in het natuurlijke milieu aan te geven.
Opgemerkt moet worden dat deze bijdrage van de ecologie niet door alle ecologen even enthousiast wordt ontvangen. De kritiek op de ecologische bijdragen aan de besluitvorming in de ruimtelijke ordening is door ons onderscheiden in een wetenschappelijke kritiek, d.w.z. kritiek op de methoden van milieukarteren en -waarderen, en een wetenschapsfilosofische kritiek, d.w.z. gericht op de functie van deze karteringen en waarderingen in het licht van het streven naar milieubehoud.

3. Theoretisch perspectief op de relatie wetenschap en beleid

Beleid is omschreven als "....een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken" (Hoogerwerf 1972).

Een theoretisch kader om de vraag te beantwoorden naar het ontstaan van beleid is gevonden in de symbolisch interactionistische theorie, zoals die door Mauss (1975) ontwikkeld is. Centraal staat hier het idee dat de realiteit, zoals die ervaren wordt, door mensen gemaakt is: de z.g. "construction of reality". Deze realiteit is niet 'objectief', d.w.z. als het ware boven de mensen zwevend, maar juist daarin levend. Hoewel deze realiteit maakbaar is, maakt niet ieder zijn eigen realiteit: er is een "consensual reality", die wordt uitgedrukt in de publieke opinie.
Condities voor het ontstaan van beleid kunnen gevonden worden in het ongewenst vinden van een bepaalde situatie, zoals die weergegeven wordt in de "consensual reality". De categorie personen, die zijn onvrede met de bestaande "reality" baseert op een benadeling van zijn belangen, noemt Mauss "issue specific publics".
Hieruit kunnen belangengroepen ontstaan, die streven naar behoud resp. verandering van die situatie. Mauss onderscheidt daartoe verschillende belangengroepen: "economic", occupational", "political" en "scientific interest groups".
Hoewel Mauss' ideeën een interessant verklaringsmodel kunnen geven voor het ontstaan van beleid en dus ook voor de vraag naar de overdracht en toepassing van deze kennis in het beleid, zijn er toch een aantal punten van kritiek geformuleerd. Als eerste is genoemd het ontbreken van het begrip 'macht' daarin. Dit is een begrip dat bij een analyse van beleid essentieel is. Voorts is gesteld dat i.t.t. Mauss' opvatting belangengroepen meerdere belangen kunnen hebben. Wanneer hun doelen mede via de politieke weg gerealiseerd worden, is een dergelijke groep door ons beschouwd als een "political interest group". Ook overheidsdiensten worden daartoe gerekend, omdat;

- een rijksdienst of een provinciale dienst een controlerende taak kan hebben bij de voorbereiding van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Daardoor is deze voor de gemeente een "political interest group". De gemeenteraad dient nl. rekening te houden met de wensen, die er vanuit deze diensten geformuleerd worden.

- De ambtelijke diensten zelf een beleidsvormende en -kiezende mogelijkheid hebben in het 'mandaat', 'discretie' of 'delegatie', welke hun door politici al of niet binnen wettelijke regelingen gegeven is.

De bespreking van de rol van "political interest groups" is geplaatst in het meer algemene kader van de relatie wetenschap - beleid. Opgemerkt is dat empirische wetenschappen d.m.v. hun theorieën de werkelijkheid inzichtelijk kunnen maken. Voor een beleid dat op verandering in die werkelijkheid aanstuurt is wetenschappelijke kennis een belangrijk hulpmiddel. Wetenschap geniet dan ook een groot prestige als probleemoplosser. Opgemerkt is dat het in principe ideale huwelijk tussen wetenschap en beleid in de praktijk niet altijd even harmonieus verloopt. De problemen die zich aan wetenschappelijke zijde voordoen zijn, dat:

- er niet één maar diverse wetenschappen zijn (natuur-, technische en sociale wetenschappen, die ieder vanuit hun theoretisch kader een ander aspect van de realiteit bestuderen,
- zij voornamelijk probabilistische i.p.v. de door het beleid gewenste deterministische kennis geeft,
- er binnen éénzelfde wetenschap verschillende visies op de functie van wetenschap in de samenleving kunnen heersen. Hiervan zijn de "kritische" en "technologische visie" besproken.

Over de rol van de "scientific interest groups" is opgemerkt dat deze zelden als een aparte groep opereren, maar meestal participeren in een belangengroep met primair andere dan wetenschappelijke belangen. De wetenschap wordt dan gebruikt als middel om aan overtuigingskracht te winnen bij diegenen, die de beleidskeuzen maken.
Voorts is opgemerkt dat de diverse "political interst groups" meestal beschikken over wetenschappers van uiteenlopende disciplines. Het gevolg is dat beleidsmakers, staande voor een beleidskeuze, geconfronteerd worden met verschillende belangen en verschillende wetenschappelijke disciplines, die door de betreffende belangengroepen aangetrokken zijn.
Tot slot is erop gewezen dat er vanwege de verschillende visies op de functie van wetenschap in de samenleving vanuit eenzelfde wetenschap verschillende beleidsaanbevelingen kunnen komen.

Op grond van bovenstaande overwegingen is door ons gesteld dat de beleidsvoorbereiding en -keuze rond een bestemmingsplan buitengebied

gezien kan worden als een geheel van pogingen van "political interest groups", wiens belangen geraakt worden door het plan, om de door ieder van deze groepen op grond van hun belang gewenste situatie als het beste alternatief voor te stellen.

Vervolgens is nader ingegaan op de middelen, die een 'political interest group' ten dienste staan om zijn groepsbelang te realiseren. Daartoe is uitgegaan van het aan Etzioni (1968) ontleende en ten behoeve van dit onderzoek enigszins aangepaste, begrip streven naar "political control" of "politieke beheersing".
Gesteld is dat beheersing van de situatie, waarin beleid gevormd wordt, een noodzakelijke voorwaarde is voor een belangengroep om met een kans op succes de door haar gewenste situatie of "construction of reality" gerealiseerd te zien.
Dit streven naar politieke beheersing kent twee middelen nl. "communicatie" en "macht". Macht is omschreven als het vermogen een ander te dwarsbomen in het nastreven van belangen. Voorts is opgemerkt dat niet in alle situaties gebruik van beide middelen nodig is. In een situatie van een belangenharmonie tussen twee of meer 'political interest groups' is alleen communicatie een voldoende middel. In de situatie van een belangenconflict zal daarnaast het gebruik van het middel macht noodzakelijk worden. Aangezien in situaties van beleidskeuzen de belangen zelden of nooit harmoniëren (anders was een keuze overbodig) zal een "political interest group", betrokken bij de beleidsvorming, zich van beide middelen moeten bedienen.

Macht kan alleen uitgeoefend worden als men over machtsbases of machts "assets" beschikt. In Etzioni's typologie van "power assets" kan wetenschappelijke kennis beschouwd worden als een "utilitarian asset" - vanwege de nutsfunctie van wetenschap bij probleemoplossing - als ook een "normative asset" - vanwege het prestige als probleemoplosser -.
Voorts zijn twee vormen van macht besproken, invloed en autoriteit, waarin nogal eens gebruik gemaakt wordt van de "asset" wetenschap. Bij de beleidsvorming rond een bestemmingsplan buitengebied wordt in vele gevallen ecologische kennis door betrokken "political interest groups" in de vorm van invloed en of autoriteit gebruikt op basis van het probleemoplossend vermogen en prestige van de wetenschap (="utilitarian" en "normative asset" van de wetenschap).

Communicatie is gedefinieerd als "...een contact tussen mensen dat verloopt via boodschappen uitgedrukt in tekens en symbolen; de erin gelegde betekenis moet er door de ontvanger 'uitgehaald' worden" (Stappers, z.j.). Tot effecten van communicatie worden alleen veranderingen in kennis en houding gerekend.

De veel verbreide vooronderstelling dat informatie leidt tot kennisverandering, die op zijn beurt weer leidt tot gedragsverandering is door ons als te simpel en daardoor, in veel gevallen als onjuist voorgesteld. Met name de stap van kennisverandering naar houdingsverandering is er een, die uitsluitend door informatietoevoeging, d.w.z. communicatie, gezet kan worden. Geslaagde communicatie is dan ook omschreven als, die communicatie, waarbij een ontvanger van informatie datgene wat een zender probeert duidelijk te maken, heeft begrepen. Dit effect is echter afhankelijk van diverse factoren. Bij de communicatie van ecologische informatie is vermoedelijk een van de belangrijkste het geformaliseerde karakter van een bestemmingsplanprocedure. Met name het verplichte vooroverleg noodzaakt gemeenten contact op te nemen met bronnen of zenders van ecologische informatie, zoals het Staatsbosbeheer, en van de voor de planvoorbereiding relevant geachte informatie kennis te nemen.
Andere belangrijke communicatiebeïnvloedende factoren zijn de kenmerken die elementen uit het communicatieproces als bron of zender, boodschap, medium en ontvanger of gebruiker vertonen.
Als mogelijk relevante bronkenmerken zijn genoemd:

- de geldelijke of tijdsoffers verbonden aan het gebruik van bronnen,
- ervaringen met de betreffende bron in het verleden,
- de objectiviteit en deskundigheid (tesamen de 'credibility') van de bron,
- de attractiviteit van de bron.

Als mogelijk relevant mediumkenmerk is gewezen op de combinatie van persoonsgebonden media als gesprekken, vergaderingen e.d. met niet persoonsgebonden media als rapporten met onderzoeksgegevens, schriftelijke adviezen, beleidsnota's e.d..

Als vermoedelijk belangrijke boodschapskenmerken zijn genoemd:

- de mate, waarin de boodschap is geleverd op verzoek van de gebruiker,
- de beleidsrelevantie van de boodschap,

- de mate van verspreiding,
- de begrijpelijkheid van de boodschap.

Ten aanzien van kenmerken van de gebruiker, i.c. het team belast met de bestemmingsplanvoorbereiding, is opgemerkt dat in de communicatieliteratuur deze meestal als een individu wordt gezien. Gebruikerskenmerken zijn dan ook typisch persoonsgebonden kenmerken. Aangezien in dit onderzoek de gebruiker niet een individu maar een groep is moeten gebruikerskenmerken dienovereenkomstig op groepsniveau gezocht worden. Genoemd zijn:

- ecologische deskundigheid in het projectteam,
- financiële mogelijkheden van de gemeente,
- het politieke krachtenveld, welke gevormd wordt door de bij de planvorming betrokken "political interest groups".

Aan het slot van dit hoofdstuk zijn z.g. "diffusiemodellen" besproken. Dit zijn verklaringsmodellen op basis van kenmerken van de bron, gebruiker, medium en boodschap t.b.v. de verspreiding en toepassing van vernieuwingen (zoals nieuwe produktiemethoden in landbouw en industrie). In een voorstudie t.b.v. dit onderzoek was voorgesteld om vanuit dergelijke modellen onderzoek naar de overdracht en toepassing van ecologische kennis in het beleid te starten. Bij nader inzien bleken dergelijke modellen ongeschikt voor deze onderzoeksvraag, vanwege:

- het hanteren van een onjuiste communicatiedefinitie,
- een vooronderstelde probleembewustzijn bij de gebruiker,
- een vooronderstelde belangenharmonie tussen bron en gebruiker,
- het psychologistische karakter van deze modellen.

4. Onderzoeksmethode

Gezien het sterk exploratieve karakter van het onderzoek is de dataverzameling niet volgens een van te voren opgezet strak omlijnd schema verlopen. Allerlei materiaal, dat gegevens kon verschaffen t.b.v. de onderzoeksvragen, is gebruikt. In concreto hield dit het volgende in:

- bestaand schriftelijke materiaal, zoals bestemmingsplannen, correspondentie over de planvorming met provinciale en rijksdiensten, gemeenten, bezwaarschriften uit b.v de natuurbeschermings- en agrarische hoek verslagen van ecologisch onderzoek en daarop gebaseerde nota's met beleidsaanbevelingen,

- observaties van raadsvergaderingen en andere bijeenkomsten (inspraakavonden, bezwarenzittingen e.d.) van belang voor de planvoorbereiding,
- vraaggesprekken met personen, die bij de opstelling van hun bestemmingsplan betrokken zijn zoals burgemeesters, wethouders, hoofden van ambtelijke diensten, medewerkers van provinciale diensten betrokken bij het ruimtelijk beleid van gemeenten, ecologen verbonden aan universiteiten, medewerkers van adviesbureaus en vertegenwoordigers van belangengroepen uit de "natuurlijke" en agrarische hoek,

Deze methode van werken, waarbij materiaal bij uiteenlopende bronnen wordt gebruikt om een bepaald beeld van het onderzoeksterrein te krijgen,wordt wel een "triangulation method" genoemd. Opgemerkt moet worden dat de conclusies van dit onderzoek weliswaar een beeld geven van de totstandkoming van een bestemmingsplan, maar dat dit beeld door de gevolgde methode niet representatief hoeft te zijn voor alle planvoorbereiding in Nederland.

5. Analyse van de onderzoekgegevens

In het door ons geschetste symbolisch interactionistische perspectief op de beleidsvorming (cf. hk 3) zijn twee middelen tot doelrealisatie onderscheiden nl. 'communicatie' en 'macht'. De werking van beide middelen bij de vorming van een bestemmingsplan buitengebied zijn besproken. Voor het middel 'macht' is dit gedaan t.a.v. de beslissing of er wel of niet een bestemmingsplan buitengebied moet worden opgesteld en t.a.v. de keuze van de plandoelen in het geval er tot opstelling van een bestemmingsplan besloten is.
Geconstateerd is dat de beslissing om wel of niet een bestemmingsplan buitengebeid op te stellen afhangt van praktische en politieke omstandigheden als de beschikbare financiën, deskundigheid en politieke wil van het college van B en W. Deze laatste wordt gevormd onder invloed van "political interest groups" als ministeries, de provincies, de cultuurtechnische dienst (nu dienst Landinrichting), boerenorganisaties, natuurbeschermers e.d.. Voorts is opgemerkt dat in het verleden niet alle provincies hun controlerende taak t.a.v. de wettelijke verplichting voor de gemeente om een bestemmingsplan buitengebied op te stellen even serieus namen om praktische (ontbrekende deskundigheid

en/of mankracht) of politieke redenen. Sinds 1975 is in deze houding veel verandering gekomen.

Het formuleren van bestemmingsplandoelen blijkt te worden beïnvloed door de "political interest groups", die op een of andere manier belanghebbend zijn bij het betreffende plan. De gemeentelijke colleges zijn meestal goed op de hoogte van de belangen, die spelen in het plangebied en de groeperingen, die deze belangen vertegenwordigen. Met name geldt dit bij eventuele conflicten tussen deze belangen. Onderzoek en dus ook ecolologisch onderzoek heeft als doel de inzichten in de gevolgen van de verschillende plandoelen te verduidelijken. Hierdoor kan bij een belangenconflict de noodzakelijke belangenafweging op een meer verantwoorde wijze geschieden. Voorbeelden van de afweging van het belang 'natuur' versus de veelal conflicterende belangen van 'recreatie', 'landbouw' en 'stadsuitbreiding t.b.v. woningbouw e.d. zijn gegeven.
Geconstateerd is dat bij recreatie de balans vaker dan bij de andere twee belangen doorslaat in de richting van de natuurbescherming. Geconstateerd is ook dat in het geval van stadsuitbreiding b.v. woningbouw, de provincie de laatste jaren (sinds 1974/75) kritischer is geworden t.a.v. een eventuele aantasting van de natuur. In sommige gevallen heeft dit bij kleine landelijke gemeenten geleid tot bouwstoppen. Bij een belangenafweging t.a.v. de landbouw slaat in vele gevallen de balans door naar de kant van de boer onder verwijzing naar de noodzaak voor hem in het gebied zijn brood te verdienen.

De communicatie tussen ecologie en het gemeentelijk beleid

Allereerst is het onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire bronnen of intermediairen van ecologische informatie. Met primaire bronnen worden bedoeld personen of organisaties, die beschikken over ecologische kennis dan wel het vermogen (= mankracht, deskundigheid etc.) om deze te verwerven. Als voorbeelden zijn genoemd het Rijksinstituut voor Natuurbeheer, Staatsbosbeheer, Provinciale Planologische Diensten, Provinciale Waterstaat, vakgroepen biologie of ecologie van universiteiten en hogescholen, bureaus voor landschapsarchitectuur cultuurtechnische maatschappijen e.d.. Veelal verzamelen deze primaire bronnen de ecologische kennis en wordt deze bij hun opgeslagen. Via intermediairen wordt deze kennis overgedragen naar het gemeentelijk beleid. Deze intermediairen kunnen deel uitmaken van dezelfde organisa-

tie als de primaire bron - de natuurbeschermingsconsulent van Staatsbosbeheer is daar een voorbeeld van - maar kunnen daar ook geheel los van staan - een voorbeeld van dit laatste is de stedebouwkundig adviseur, die t.b.v. de planvoorbereiding ecologen aantrekt of kennis uit primaire bronnen (als bijv. SBB inventarisaties) verzameld. De taak van een intermediair is tweeërlei; enerzijds vertaalt hij ecologische kennis naar het gemeentelijk beleid toe wanneer de gemeente vereiste deskundigheid mist, anderzijds kan hij gemeentelijke beleidsproblemen naar de ecologisch onderzoeker overbrengen.
De meest voorkomende communicatierelatie is de volgende:

gemeentebestuur ⟷ adviseur (hoofd projectteam) ⟵ ecologisch onderzoeker.

Over het resultaat van de overdracht van ecologische kennis naar het gemeentelijk beleid, d.w.z. het effect van de communicatie, is opgemerkt dat het de laatste tijd een of meer vanzelfsprekende zaak is om bij de bestemmingsplanvoorbereiding van ecologische informatie kennis te nemen. Over het algemeen wordt deze informatie goed begrepen door de beleidsvoerders*).
Als een van de belangrijkste oorzaken van dit gunstige communicatie-effect is genoemd het formele karakter van de bestemmingsplanvoorbereiding. Met name het verplichte vooroverleg speelt een cruciale rol bij de kennisname van ecologische informatie, omdat een belangrijke kennisbron, het Staatsbosbeheer hier via de HID Landinrichting in vertegenwoordigd is. Wanneer in een plan natuurlijke en landschappelijke waarden spelen is de betrokken gemeente wel haast gedwongen hiervan kennis te nemen.
Daarnaast moet ook gewezen worden op de toegenomen belangstelling van individuele burgers en belangengroepen voor 'het milieu' in de ruimtelijke ontwikkeling. Via inspraakmogelijkheden, die zeker de laatste tijd bij praktisch geen enkel bestemmingsplan ontbreken, kan er vanuit deze personen en of groepen ecologische informatie aan de beleidsvoerders ter kennis worden gebracht. Over de mogelijkheden om op deze wijze ook daadwerkelijk het beleid te beïnvloeden is door ons aanmerkelijk minder optimistisch geoordeeld. Als een laatste mogelijkheid om beleids-

*) (N.B.: 'begrijpen' is niet gelijk aan 'toepassing'. Toepassing hangt af van de 'macht' waarover de betrokken bron beschikt. Zie voorgaande).

voerders te informeren over ecologische kennis is gewezen op het bezwaarschrift.
Ook hier is de effectiviteit; in de zin van wijzigingen in de planopzet, niet hoog geschat. Bezwaren kunnen pas worden ingediend bij de vaststelling van het plan door de raad, d.w.z. bij de afsluiting van de planvoorbereiding.
Andere, typisch communicatieve factoren, die van invloed zijn op de informatie-overdracht zijn de volgende:
t.a.v. de bronnen van ecologische informatie viel op dat de "kosten" van het gebruik ervan en de "credibility" een belangrijke rol spelen. Het komt nogal eens voor dat gemeenten vanwege de kosten afzien van een grondig ecologisch onderzoek ter plaatse. Volstaan wordt dan met onderzoek op grond van bestaande ecologische gegevens (meestal niet veel) en of een oppervlakkige inventarisatie ter plaatse.
Over de "credibility" valt op te merken dat gemeentelijke beleidsvoerders de primaire bronnen, d.w.z. de onderzoekers, voldoende 'deskundig' en 'objectief' vinden. Een dergelijk beeld hebben de intermediairen lang niet altijd van hun primaire bronnen; inventarisatierapporten van Staatsbosbeheer werden door sommigen als 'te populair wetenschappelijk' betiteld. Van de z.g. 'commerciële onderzoeksbureaus wordt nogal eens gezegd dat deze te zeer gebonden zijn aan de opdrachtgever om een onafhankelijk standpunt in te nemen. Evenzeer bestaan er twijfels, m.n. bij actiegroepen, over de ecologische deskundigheid van stedebouwkundige bureaus en of de bereidheid om deze in te huren, wanneer dit gewenst is.
Wat betreft het beeld van de intermediairen - genoemd zijn de natuurbeschermingsconsulenten van Staatsbosbeheer, actiegroepen en de stedebouwkundige adviseurs - bij gemeentelijke beleidsvoerders bleek dat men actiegroepen soms 'knap eenzijdig' vond. De consulent van Staatsbosbeheer bleek over het algemeen een goede entree te hebben bij gemeenten. Bij problemen inzake natuur en landschap weten gemeenten meestal wel de wegen naar het SBB te vinden. Hierbij is echter soms wel het probleen dat lang niet alle gemeenten moeilijkheden in sfeer van natuur en landschap als zodanig herkennen.
De stedebouwkundig adviseurs vormen voor de gemeente een attractieve bron van kennis, omdat zij enerzijds door hun jarenlange contacten met de gemeente (gem. 6-7 jaar) de gemeentelijke situatie redelijk tot goed kennen en veelal ook op de hoogte zijn van de ruimtelijke wensen, die er op provinciaal niveau leven.

Wat betreft de ecologische deskundigheid van de bovengenoemde intermediairen werden de actiegroepen door de gemeentelijke beleidsvoerders over het algemeen niet hoog aangeslagen. De mening van de stedebouwkundige adviseurs hierover waren echter verschillend. Een paar adviseurs hadden bij het opstellen van bestemmingsplannen buitengebied veel steun gehad van deskundigen uit een actiegroep.
Wat de adviseurs zelf betreft, deze worden door de gemeentelijke beleidsvoerders over het algemeen deskundig geacht om hun taak uit te voeren.
Ten aanzien van de objectiviteit van bovengenoemde bronnen kan opgemerkt worden dat gemeentelijke beleidsvoerders per definitie actiegroepen nauwelijks als een objectieve bron beschouwen.
Over de objectiviteit van de stedebouwkundige adviseurs wordt in slechts een paar gevallen door gemeentelijke beleidsvoerders opgemerkt dat zij adviezen van hun bureau in de sfeer van 'natuur en landschap' niet helemaal objectief (d.w.z. te zeer natuurbeschermingsgericht) vonden.
Van de consulent van Staatsbosbeheer kan gezegd worden dat gemeentelijke beleidsvoerders er zich goed van bewust zijn dat hij 'natuurbeschermingsconsulent' is. Slechts in een tweetal gevallen vond de betrokken beleidsvoerder dat de consulent zich te zeer als beschermer van de natuur opwierp.

Kenmerken van de gebruikte media

De vooronderstelling dat de combinatie van het medium mens met het medium geschrift een gunstig effect heeft op de informatieoverdracht bleek gegrond. Met name het werken in een projectteam schept de mogelijkheid voor een adviseur of de onderzoeker om het rapport met onderzoeksresultaten direct toe te lichten, wanneer hierover onduidelijkheid bestaat bij de gemeentelijke beleidsvoerder.
De kenmerken van de boodschap zijn onderscheiden in kenmerken van de wijze waarop kennis wordt overgedragen, - de verpakking van de boodschap - en kenmerken van de ecologische kennis zelf - a.h.w. de inhoud van de boodschap -.
Over de 'inhoud' valt op te merken dat vrijwel alle intermediairen en ecologisch deskundigen als een bezwaar van de ecologie noemden het nog betrekkelijk jonge karakter van de wetenschap en de daaruit voortvloeiende geringe hoeveelheid gesystematiseerde kennis.

Als een tweede bezwaar werd genoemd het geringe vermogen van de ecologie om beheersimplicaties van ontdekte natuurlijke waarden aan te geven. Een derde bezwaar is de schaal waarop ecologische gegevens verzameld zijn. Deze komt niet altijd overeen met de schaal, waarop zich de beleidsproblemen voordoen. Een vierde probleem dat genoemd werd was het feit dat de gebruikte onderzoeksmethoden niet altijd even correct waren.

Ondanks deze negatieve aspecten achtte men ecologische kennis zeker bruikbaar bij de ruimtelijke besluitvorming. Wat betreft de bekendheid van bestaande kennis, waren de meeste ecologen en de intermediairen - m.n. diegenen die verbonden waren aan provinciale diensten belast met het gemeentelijk ruimtelijk beleid - van mening een vrij goed beeld te hebben van de in Nederland aanwezige kennis en waar deze zo nodig te krijgen is. Daardoor is de kans klein dat er bij de opstelling van eeen bestemmingsplan zuiver uit onwetendheid niet van ecologische informatie kennis genomen wordt.

Ten aanzien van de 'verpakking" van de boodschap bleken in de praktijk vooral de 'begrijpelijkheid van de boodschap' en de 'beleidsrelevantie' belangrijk te zijn. Wat betreft de beleidsrelevantie hadden sommige adviseurs nogal eens problemen met de onderzoeksverslagen van ecologen. Zij hadden volgens de intermediairen nogal eens de neiging om zich te verdiepen in wetenschappelijk zeer interessante, maar het concrete beleid minder relevante problemen. Deze problemen echter werden binnen het projectteam meestal tot een oplossing gebracht, zodat de gemeentelijke beleidsvoerder daar weinig van merkte.

Alle intermediairen zeiden veel aandacht te besteden aan het zo begrijpelijk mogelijk formuleren van de rapporten van ecologisch onderzoek en de daarop gebaseerde beleidsaanbevelingen. Over het algemeen vindt men als bureau dat men er goed in slaagt om de onderzoeksresultaten aan de gemeentelijke beleidsvoerders over te dragen. Het kan echter zijn dat dit resultaat mede vergemakkelijkt wordt doordat beleidsvoerders en andere bij de beleidskeuze betrokken (raadsleden, bevolking e.d.) het onderzoek zonder meer 'geloven'. Waar intermediairen nog wel eens problemen mee hebben, is het begrijpelijk maken van de beleidsimplicaties van de onderzoeksresultaten. Soms begrijpt de betrokken beleidsvoerder er 'niets' van. Dit wijt men echter minder aan de begrijpelijkheid van de tekst als wel aan'politieke onwil' om zich te verdiepen in de consequenties van kennis, die 'politiek' moeilijk ligt.

Wat betreft de mening van de beleidsvoerders zelf over rapporten e.d. met ecologische informatie valt op dat zij meestal voldoende tijd en of deskundigheid missen om het rapport in zijn geheel te lezen. Zij beperken zich derhalve meestal tot de samenvattingen en de beleidsaanbevelingen. Over het algemeen vond men deze 'begrijpelijk' geschreven.

Als kenmerken, die relevant zijn voor het inwinnen en begrijpen van ecologische informatie door de gebruiker (uiteindelijk de gemeenteraad) zijn de volgende genoemd:

- de financiële middelen van de gemeeente: deze zijn nogal eens een beperkende factor bij het uitvoeren van de voor de planvoorbereiding vereiste onderzoeken,
- de ecologische deskundigheid in het projectteam: zeker in het verleden ontbrak het daar nogal eens aan. Onder druk van de publieke opinie en de eisen van de provincie komt dit steeds minder voor,
- de 'politieke context' van de gemeente: dit is het geheel, dat gevormd wordt door de 'political interest groups', die van belang zijn voor een gemeente bij het opstellen van haar Bestemmingsplan Buitengebied. De politieke activiteiten van deze groepen bepalen in hoeverre de condities gunstig zijn voor de bereidheid om van ecologische informatie kennis te nemen, dan wel deze actief te zoeken.

  Als voor deze bereidheid om kennis te nemen relevante condities zijn genoemd:

- de formele procedure van het bestemmingsplan, waardoor provinciale diensten in het verplichte vooroverleg in staat worden gesteld hun mening over het betrokken plan te geven aan de hand van b.v. een streekplan,
- duidelijke streekplanaanwijzing van natuurlijke en landschappelijke waarden,
- actieve ecologen op de provinciale diensten betrokken bij het bestemmingsplan/overleg (P.P.D. en of P.W.S.), die ervoor kunnen zorgen dat bestaande ecologische kennis onder de aandacht van de betreffende gemeente wordt gebracht,
- aanwezigheid van natuurbeschermingsactiegroepen van lokale of nationale origine,
- politieke partijen in de raad, die 'ecologie-minded' zijn,

- de aanwezigheid van een'ecologie-minded' burgemeester, wethouder en of hoge ambtenaar. Hierbij wil ik nadrukkelijk opmerken, dat deze man of vrouw pas succes kan hebben als ook aan een aantal van voorgaande condities is voldaan.

Voor een ecoloog, die zijn kennis t.b.v. een bestemmingsplan buitengebied aan een gemeente wil 'slijten', is een analyse van deze condities onontbeerlijk, om een realistische schatting te kunnen maken van zijn kansen om met succes zijn kennis over te dragen. Uiteraard dient hij ook de nodige aandacht te besteden aan het communicatieproces zelf. Een aantal factoren, die van groot belang zijn voor de communicatie met het 'beleid' (begrijpelijkheid, beleidsrelevantie, geloofwaardigheid e.d.) zijn in het voorgaande besproken.
Wanneer ecologische informatie begrepen is door gemeentelijke beleidsvoorbereiders - en dat lukt in vele gevallen - houdt dit nog niet een automatische toepassing in een concrete beleidskeuze in. Toepassing van kennis minstens evenzeer afhankelijk van een politieke voorkeur, die strijdig kan zijn met de strekking van bepaalde informatie.

6. Besluit

Mede aan de hand van onderzoeksgegevens zijn een aantal praktische en theoretische suggesties aan de beoefenaren van ecologie en voorlichtingskunde gegeven.

Ecologie

Over ecologie is opgemerkt dat in het algemeen de t.b.v. de beleidsvorming geleverde kennis wel begrepen wordt door gemeentelijke beleidsvoerders, maar dat in vele gevallen een gehele of gedeeltelijke toepassing uitblijft om politieke redenen dan wel vanwege het nog jonge karakter van de ecologie als wetenschap. Wat betreft dit laatste heeft zij (nog) niet het 'harde' karakter en het prestige van 'praktische toepasbaarheid' van andere wetenschappen als fysica, chemie of economie bereikt. De reactie hierop, die bij sommige ecologen waarneembaar is om zich ook zo'n 'hard' en praktisch toepasbaar' aureool aan te meten door complexe wiskundige verklaringsmodellen ten behoeve van het ecosysteem (het Globaal Ecologisch Model bijv.) te ontwerpen, is gezien de nog geringe feitelijke kennis over dit ecosysteem als prematuur van de hand gewezen. Gesteld is dat er in de ruimelijke beleidspraktijk meer behoefte is aan feitelijke kennis over de oorzaken en gevol-

gen van ingrepen in het ecosysteem. Als een mogelijkheid om zich als ecoloog te verweren tegen de 'hardheid' van andere bij de beleidsvorming betrokken wetenschappen is gewezen op een toetsing van deze 'hardheid' op zijn feitelijke waarde. Daarvoor is uiteraard ander dan ecologisch onderzoek (als bijv. landbouweconomisch, verkeerskundig, politicologisch onderzoek) noodzakelijk.

Voorlichtingskunde

Voor een betere aansluiting van de voorlichtingskundige theorievorming bij de bestaande praktijk van de voorlichting is als een mogelijkheid geschetst om begrippen uit de theorieën van het interactionisme in het voorlichtingskundige denken te introduceren.
Een centraal begrip uit het symbolisch interactionisme is "de definitie van de situatie". Hieronder wordt verstaan het kader, dat individuen of groepen hanterem om hun gedrag en denken op af te stemmen. Daarbij is niet het 'objectieve' waarheidsgehalte van de definitie belangrijk, maar de mate, waarin de betrokken personen of groepen een bepaalde situatie als 'waar' of 'onwaar' bestempelen. 'Voorlichting' in symbolisch interactionistische termen is dan niet langer 'hulp van een voorlichter bij de besluitvorming van een cliënt door middel van communicatie', maar 'het overdragen van de definitie van een situatie die door een voorlichter wenselijk wordt geacht, aan een cliënt met als doel een overname ervan door de cliënt'.
Deze symbolisch interactionistische omschrijving van voorlichting heeft een aantal voordelen:

- door te spreken over 'verschil in definitie van de situatie' tussen cliënt en voorlichter in plaats van 'onwetendheid van de cliënt' wordt een impliciet negatief oordeel over het kennisniveau van cliënten vermeden,
- problemen bestaan niet objectief maar worden door personen of groepen tot problemen 'gemaakt' of 'gedefinieerd'. Problemen zijn daardoor zuiver subjectief. De visie, die een persoon of groep op een probleem heeft, bepaald de oplossing ervan en bepaalt zo ook de inhoud van de voorlichting over de mogelijke probleemoplossingen. Voorlichting is daarmee een subjectieve en waardegevonden zaak geworden.

Deze conclusie heeft een tweetal gevolgen:
De eerste is dat de legitimatie van voorlichting als zijnde t.b.v.

"het belang en het welzijn" van de cliënt duidelijker wordt. 'Welzijn' en 'belang' worden nastrevenswaardige zaken niet omdat zij altijd afgeleid kunnen worden van een abstract eeuwig geldend ideaal, maar omdat deze vaak door toevallige omstandigheden tot 'belang' gedefinieerd worden,

de tweede is dat erkenning van het subjectieve karakter van voorlichting ertoe leidt dat het daardoor het aureool van 'objectiviteit' en 'neutraliteit' verliest.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Adriani, M.J. & E. van der Maarel,
Voorne in de Branding.
z.p., 1968.

Algra, S. & H.P. Gorter,
Vraagtekens bij het structuurbeleid voor de landbouw.
Natuur en Milieu, (1972)2, 14 - 19.

Alleijn, W.F.,
Bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap in bestemmingsplannen.
Natuur en Milieu, (1974), 219-228.

Ban, A.W. van den,
Inleiding tot de voorlichtingskunde.
Meppel, 1974.

Berg, A.V. van den, & M.B.Ph. Bouwman - Geeraedts,
Zuid-Hollandse bestemmingsplannen: een analyse van 1033 Zuid-Hollandse bestemmingsplannen.
Den Haag, 1978.

Berger, P.L. & T. Luckmann,
The social construction of reality.
New York, 1967.

Bernal, J.D.
De wetenschap als maatschappelijk proces.
Utrecht, 1971.

Blumer, H.
Symbolisch interactionisme: perspectief en methode.
Meppel, 1974.

Buikhuizen, W.
Sociale wetenschappen en beleidsontwikkeling.
Beleid en maatschappij, 4(1977)10, 266-271.

Boers, C.
Visie op de maatschappelijke functie van wetenschap.
Wijsgerig perspectief, 16(1976/1977)4, 237-256.

Borne, H.W. van de,
Communicatie tussen wetenschappelijke onderzoekers en overheidsfunctionarissen. Voorstel voor een onderzoek naar de communicatie en het gebruik van resultaten van in Nederland uitgevoerd milieuonderzoek.
Vakgroep Voorlichtingskunde, Wageningen, 1975. Ongepubliceerd.

Bouma, F. en S.W.F. van der Ploeg,
Functies van de natuur.
Amsterdam 1975.

Bovenkerk, F. & L. Brunt,
Binnenstebuiten en ondersteboven: de antropologie van de industriële samenleving.
Assen etc., 1976.

Bröcking, B.C.,
Let niet op mijn woorden, maar op mijn daden: het gebruik van attitudes als gedragsvoorspellers.
Vakgroep Voorlichtingskunde, Wageningen, 1977. Ongepubliceerd.

Brussaard, L.,
Milieukartering in discussie.
Intermediair, 13(1977)38, 15-21.

Brussaard, W.,
De spelregels van de ruimtelijke ordening.
Den Haag, 1974.

Constantini, E. & K. Hauf,
Environmental concern and Lake Tahoe.
Environment and Behavior, 4(1972)2, 209-242.

Crince le Roy, R.,
De vierde macht. Een hernieuwde kennismaking.
Den Haag, 1976.

Dam, J.P.A. van den,
Wie bestuurt er nu eigenlijk? Meer technocratie dan democratie in onze gemeenten.
Intermediair, 6(1970)22, 19-21.

Dearlove, J.,
The politics of policy in local government: the making and maintenance of public policy in the Royal Borough of Kensington Chelsea.
London, 1973.

Dekker, J.N.M.,
Milieukartering; een geschikte strategie voor milieubehoud?
Natuur en Landschap, (1976)3/4, 99-106.

Dekker, K.M.,
Landbouw en landschap in bestemmingsplannen buitengebied.
Stedebouw en volkshuisvesting, (1976)1, 9-20.

Dreitzel, H.P. (e.d.),
Recent sociology, no.2.
New York, 1970.

Driel, A. van & J. van Vliet,
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.
Alphen a.d. Rijn, 1970.

Dye, T.R.,
Understanding public policy.
Englewood Cliffs, 1975.

Etzioni, A.,
The active society: a theory of societal and political processes.
New York, 1968.

Faber, S.,
Burgemeester en democratie.
Alphen a.d. Rijn, 1974.

Felling, A.J.A.,
Lokale macht en netwerken. Een methodologische terreinverkenning.
Alphen a.d. Rijn, 1974.

French, J.P.R. & B.H. Haven,
The basis of social power.
in: Cartwright, B. & A. Anders (eds.),
Group Dynamics,
London, 1968.

Friedrich, H.,
Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie.
Frankfurt a. Main, 1970.

Galtung, J.,
Theory and methods of social research.
London, 1967.

Garmonsway, G.N.,
The penguin english dictionary.
Harmondswordth, 1976.

Glasbergen, P. & J. Simonis,
Besluitvorming in een aantal middelgrote gemeenten. (dl.1)
Tijdschrift voor Overheidsadministratie 28(1972), 1201, 339-342.

Glasbergen, P. & J. Simonis,
Besluitvorming in een aantal middelgrote gemeenten. (dl.2)
Tijdschrift voor Overheidsadministratie, 28(1972),1202 381-382.

Gonlag, B.,
Het raadslid en het beleid of het beleid en het raadslid?
De Nederlandse Gemeenten, (1974)12, 138.

Goor, H. van,
Macht, participatie en inspraak op lokaal niveau: enige recente Nederlandstalige publikaties.
Sociologische Gids, (1975)5, 383-393.

Gorden, R.L.,
Interviewing: strategy, techniques and tactics.
Homewood, 1975.

Gould, J. & W.L. Kolb,
Dictionary of the social sciences.
New York, 1964.

Harms, W.B., A.B.L.M. Wittgen & M.J.S.M. Reijnen,
De groene ruimte tussen Arnhem en Nijmegen: een biologisch onderzoek.
Natuur en Landschap, (1976)3/4, 70-79.

Havelock, R.G.,
Planning for innovation through dissemination and utilization of knowledge.
Ann Arbor, 1973.

Helmers, H.M., e.a.,
Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie.
Amsterdam, 1975.

Hollander, A.N.J. den,
Het demasqué in de samenleving.
Amsterdam, 1975.

Hoof, J.J. van,
Symbolisch interaksionisme: een overzicht en een poging tot evaluatie.
Mens en Maatschappij, (1973), 328-373.

Hoogerwerf, A.,
De analyse van de beleidsinhoud.
In: Hoogerwerf, A. (ed.),
Beleid belicht (I); sociaal wetenschappelijke beleidsanalyse.
Alphen a.d. Rijn, 1972.

Hoorn, H.P.G.,
Inspraak in gemeentelijk ruimtelijk beleid. Toegepaste inspraakprocedures; conclusies en aanbevelingen; inspraak bibliografie.
Alphen a.d. Rijn, 1978.

Jansen - Marsman, B.W.,
Raadsdekaan.
De Nederlandse Gemeente, 30(1976)7, 83.

Keegan, W.J.,
Multinational scanning: study of the information sources utilized by headquarters executives in multinational companies.
Administrative Science Quarterly, 19(1974), 411-421.

Keurs, W.J. ter en E. Meelis,
Globaal ecologisch model (GEM): woorden en schema's in de strijd tegen de achteruitgang van het natuurlijk milieu.
Natuur en Milieu (1977)5, 8-17.

Kleinjan, H.R.,
Een vergelijkend onderzoek naar de samenstelling, taak en werkwijze van Provinciaal Planologische Commissies.
Stedebouw en Volkshuisvesting, 58(1977)7/8, 324-332.

Kok, G.,
Attitudes en gedrag.
Heymans bulletins, 77, Groningen, 1977.

Koningsveld, H.,
Het verschijnsel wetenschap: een inleiding tot de wetenschapsfilosofie.
Meppel, 1976.

Kromme-Rijn Projekt, Het,
Het Kromme Rijnlandschap, een ecologische visie.
Amsterdam, 1974.

Landschapsecologisch onderzoek en de gemeente.
Werkgemeenschap Landschapsecologisch Onderzoek, 3(1976)2, 21-23.

Leemans, J.H.F.,
De lokale democratie en de relatie burger - ambtenaar.
De Nederlandse Gemeente, 30(1976)7, 79-82.

Luitwieler, F.,
De aktie tegen rijksweg 14: beïnvloeding van een besluitvormingsproces bij de Overheid.
Sociologisch Instituut R.U., Leiden, 1977.

Lukes, S.,
Power: a radical view.
London etc., 1974.

Maletzke, G.,
Einführung in die Massenkommunikationsforschung.
Berlin, 1972.

Massacommunicatie. Een TIJDopname ten behoeve van de reclame.
Nijmegen, 1970.

Mauss, A.L. (ed.),
Social movements as social problems.
Philadelphia etc., 1975.

Meelis, E. & W.J. ter Keurs,
Milieukarteren: een wetenschappelijke activiteit?
Natuur en Landschap, (1976)3/4, 85-98.

Meester - Broertjes, H.A.,
Milieukartering en -waardering: waarom en hoe?
Natuur en Landschap, (1976)3/4, 63-69.

Morgan, M.G.,
Scientists and public policy.
The Wall Street Journal, 26-08-1977.

Myrdal, G.,
Economic theory and underdeveloped regions.
London, 1957.

Nelissen, N.J.M,
Gemeente en milieubesef.
Nijmegen, 1972.

Nelkin, D.,
Scientists in an environmental controversy.
Science Studies, 1(1971)3/4, 245-261.

Niet spreken met den bestuurder: via inspraak naar medezeggenschap. Evaluatie van inspraakprojecten van de werkgroep 2000.
Katernen 2000, (1977)9/10.

Nijhoff, P.,
Oosterschelde, open antwoord.
Natuur en Landschap, 30(1976)2, 29-31.

Onderzoek en ruimtelijk beleid: rapport van de verkenningscommissie Onderzoek van belang voor het Ruimtelijk Beleid.
Planologisch Studiecentrum TNO; Delft, 1977.

Oomkes, F.R.,
Handboek voor Gesprekstraining; programmering werkwijzen, hulpmiddelen en oefeningen.
Meppel, 1976.

Programme on man and the biosphere (MAB),
A planning meeting on MAB project 11 with special emphasis on industrialized situations.
Amsterdam, 1976.

Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- landschapsbehoud.
Gemeenschappelijke uitgangspunten voor het beleid inzake de uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische cultuurlandschappen.
Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13285, nrs. 1-2.

Rich, R.F.,
Selective utilization of social science related information by federal policymakers.
Inquiry, 13(1975)3, 239-245.

Rogers, E.M. & R. Agarwala - Rogers,
Communication in organizations.
New York etc., 1976.

Rogers, E.M. & F.F. Schoemaker,
Communication of innovations: a crosscultural approach.
New York, 1971.

Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & G.H. Scholten,
Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving.
Alphen a.d. Rijn, 1977.

Schendelen, M.P.C.M. van,
Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging.
Rotterdam, 1975.

Scholten, G.H.,
Pressiegroepen.
In: Hoogerwerf, A. (ed.),
Verkenningen in de politiek, dl.1.
Alphen a.d. Rijn, 1976, 202-215.

Schroevers, P.J.,
Filosofie van milieuwaardering als een offensieve strategie.
Natuur en Landschap, (1976)3/4, 107-115.

Sills, D.L.,
The environmental movement and its critics.
Human Ecology, 3(1975)1, 1-41.

Sjoberg, G. & P.J. Miller,
Social research on bureaucracy: limitations and opportunities.
Social Problems, 21(1973)1, 129-143.

Stappers, J.G.,
Definities van communicaties.
In: Groot praktijkboek voor effectieve communicatie.
Deventer, z.j., p.1.3 - 01/1.3-14.

Studierapporten Rijksplanologische Dienst, 5.
Algemeen Ruimtelijk Planningskader deel 3b : samenvatting globaal ecologisch model.
Den Haag, 1977.

Thomas, W.I.,
The girl in America.
New York, 1928.

T.N.O.,
Milieuonderzoek in Nederland 1975.
Den Haag, 1975.

Valk, J.M.M. de, (ed.),
Encyclopedie van de sociologie.
Amsterdam, 1977.

VNG(Vereniging van Nederlandse Gemeenten),
De gemeente en het milieu.
Den Haag, 1974.

Vonderen - van Staveren, M.L. van,
Protesteren in actiegroepen.
Utrecht, 1974.

Welters, L.,
Kwalitatief onderzoek en beleid.
Intermediair, 13(1977)27, 47-51.

Werkgroep kritische biologie,
Milieukartering voor kommerciële bureaus, richtlijnen.
Wetenschap en Samenleving, (1977)3, 39-43.

Westhoff, V.,
Ontstaan en ontwikkeling van natuurbescherming, -behoud en -beheer, als maatschappelijke verschijnselen.
In: Natuur en Landbouw: capita selecta 1975 - 1976. Landbouwhogeschool Wageningen, 29-48.

Westmaas - Jes, M.M.,
Naar strategieën van voedingsvoorlichting: een evaluatie- en literatuuronderzoek.
Wageningen, 1977.

Willems, J.,
Het wetenschapsbeleid heeft het milieu nog niet ontdekt.
Milieudefensie, 4(1975)10, 20-22.

Wilterdink, N.,
Ideologie en 'het milieu'.
De Gids, (1973), 411-428.

Zomerdijk, H.,
Raad van Eindhoven op naar herstel van oude glorie.
De Nederlandse Gemeente, 30(1976)13, 145-150.

Zundert, J.W. van,
Het bestemmingsplan.
Alphen a.d. Rijn, 1977.

B I J L A G E N

De procedure van het bestemmingsplan

1. ***B. en W.*** stellen een ***onderzoek*** in naar de bestaande toestand in en de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente.	Dit onderzoek heeft met name betrekking op: • de natuurlijke gegevens van het gebied; • de bevolkingsontwikkeling; • de ontwikkeling van de welvaartsbronnen; • de sociale en culturele ontwikkelingen in de samenleving; • de mogelijkheden en wenselijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, de behoeften op het stuk van de verschillende facetten daarvan, alsmede de bodemgesteldheid, i.v.m. de bij bestemmingsplan aan te wijzen bestemmingen, hieronder begrepen.	7.1 BRO 7.2 BRO
	Bij de voorbereiding van een ontwerp voor een bestemmingsplan heeft het onderzoek bovendien betrekking op de economische uitvoerbaarheid van het plan voor zover het bestemmingen betreft, die in de naaste toekomst zullen worden gerealiseerd.	7.3 BRO
2. ***B. en W.*** plegen ***overleg*** met:	• de besturen van de aan het plangebied grenzende gemeenten ; • de betrokken rijks- en provinciale diensten; • de daarvoor in aanmerking komende waterschapsbesturen.	8.1 BRO
	De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is bevoegd om rijksdiensten aan te wijzen, die bij het overleg moeten worden betrokken.	8.2 BRO
2.a De gemeenteraad kan een ***voorbereidingsbesluit*** nemen. Het besluit ligt van de dag der inwerkingtreding af ter gemeentesecretarie ter inzage.	*Rechtsgevolg:* idem als onder 3.	
	Geldigheidsduur: het voorbereidingsbesluit vervalt, indien niet binnen één jaar na dagtekening daarvan het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd; gevolg van overschrijding: idem als onder 4.	21 WRO
	Publikatievereisten: de burgemeester maakt het besluit onverwijld bekend op de onder 3 aangegeven wijze.	22 WRO
3. Het ***ontwerp***-bestemmingsplan ligt gedurende één maand ter gemeentesecretarie voor een ieder ***ter inzage***.	*Rechtsgevolg:* (a) B. en W. houden aanvragen om bouw- of aanlegvergunning, welke niet geweigerd kunnen worden, aan; de aanhouding duurt: • totdat het voorbereidingsbesluit is vervallen (zie onder 2a); of • totdat de termijn, waarbinnen de gemeenteraad omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan dient te beslissen, is overschreden (zie onder 4); of • totdat omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan onherroepelijk is beslist (zie onder 8 A, sub I, en 8 B, sub I).	23.1 WRO 50.2 + 3 Ww en 46.2 + 3 WRO
	(b) B. en W. kunnen echter vergunning verlenen, indien het bouwwerk, het werk of de werkzaamheid niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde plan en na voorafgaande verklaring van geen bezwaar van G.S., de inspecteur R.O. gehoord (anticipatie).	19 WRO, 50.8 Ww en 46.8 WRO

	Publikatievereisten: de burgemeester maakt de nederlegging tevoren bekend: • in de Nederlandse Staatscourant; • in één of meer dag- of nieuwsbladen, die in de gemeente verspreid worden; • op de gebruikelijke wijze.	23.2 WRO
	Worden in het ontwerp gronden aangewezen, ten aanzien waarvan de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht (13.1 WRO), dan geschiedt daarvan bovendien afzonderlijke kennisgeving aan degenen, die in de registers van het kadaster als eigenaar van die gronden of zakelijk gerechtigde daarop voorkomen.	23.3 WRO
Gedurende die termijn kan een ieder schriftelijk bij de gemeenteraad ***bezwaren*** indienen tegen het ontwerp.	De bekendmaking houdt mededeling in van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaren.	24 WRO 23.4 WRO
4. De ***gemeenteraad*** beslist omtrent de ***vaststelling*** van het bestemmingsplan.	*Termijn:* binnen drie maanden na afloop van de tervisielegging, eenmaal met ten hoogste drie maanden te verlengen;	25.1 WRO
	gevolg van overschrijding: aanhoudingsplicht vervalt (zie onder 3); op aangehouden aanvragen om bouw- of aanlegvergunning moet worden beslist op basis van het nog vigerende plan.	50.3 Ww en 46.3 WRO
	Rechtsgevolg: indien de bovengenoemde termijn is overschreden en dus de aanhoudingsplicht is vervallen, ontstaat door de vaststelling van het plan opnieuw een verplichting tot aanhouding van de daarná inkomende aanvragen om bouw- of aanlegvergunning (idem als onder 3).	50.2 Ww en 46.2 WRO
	Het besluit van de raad wordt gemotiveerd: • indien tegen het ontwerp bezwaren zijn ingediend; • indien bij de vaststelling van het plan wordt afgeweken van het ontwerp, zoals het ter inzage heeft gelegen.	25.2 WRO
5. Het vastgestelde bestemmingsplan ligt gedurende één maand ter gemeentesecretarie voor een ieder ***ter inzage.***	B. en W. delen aan hen, die bezwaren hebben ingediend, de beslissing daaromtrent mede.	26 WRO
	Publikatievereisten: idem als onder 3.	
Gedurende die termijn kunnen bij Gedeputeerde Staten ***bezwaren*** tegen het bestemmingsplan worden ingediend.	De bekendmaking houdt mededeling in van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaren.	
	Bezwaren kunnen worden ingediend door: • degenen, die tijdig bij de gemeenteraad bezwaren tegen het ontwerpplan indienden; • een ieder, die bezwaren heeft tegen wijzigingen, welke bij de vaststelling van het plan in het ontwerp zijn aangebracht.	27 WRO

6. Na afloop van de termijn wordt het plan onverwijld aan de ***goedkeuring*** van ***Gedeputeerde Staten*** onderworpen. Gedeputeerde Staten keuren het bestemmingsplan geheel of ten dele goed of onthouden geheel of ten dele goedkeuring aan het plan.		28.1 WRO
	Termijn: binnen zes maanden na ontvangst van het plan, eenmaal met ten hoogste zes maanden te verlengen;	28.2 WRO
	gevolg van overschrijding: het plan wordt geacht te zijn goedgekeurd.	28.3 WRO
	Alvorens te beslissen horen G.S. de P.P.C.; hun besluit wordt gemotiveerd.	28.2 + 4 WRO
	G.S. doen mededeling van het besluit aan: • de gemeenteraad; • degenen, die bezwaren hebben ingediend; • de P.P.C.; • de inspecteur R.O.	28.5 WRO
7. Het besluit van Gedeputeerde Staten ligt met het bestemmingsplan gedurende één maand ter gemeentesecretarie voor een ieder ***ter inzage.*** Gedurende die termijn kan bij de Kroon ***beroep*** worden ingesteld.	Indien G.S. de bovengenoemde termijn voor goedkeuring hebben overschreden en het plan dus wordt geacht te zijn goedgekeurd, wordt een verklaring terzake van B. en W. met het plan ter inzage gelegd.	28.6 WRO
	Publikatievereisten: idem als onder 3.	
	De bekendmaking houdt mededeling in van de bevoegdheid tot het instellen van beroep.	
	Beroep kan worden ingesteld door: • de gemeenteraad; • de inspecteur R.O.; • degenen, die tijdig bezwaren zowel bij de gemeenteraad als bij G.S. indienden; • degenen, die tijdig bij G.S. bezwaren indienden tegen wijzigingen, welke bij de vaststelling van het plan in het ontwerp zijn aangebracht; • een ieder, die bezwaren heeft tegen onthouding van goedkeuring door G.S.	29.1 + 2 WRO
8. A Er is geen beroep ingesteld: het besluit van Gedeputeerde Staten is ***onherroepelijk*** geworden:		
1) Indien Gedeputeerde Staten het bestemmingsplan hebben goedgekeurd, is het plan nu ***van kracht.*** Het bestemmingsplan ligt ter gemeentesecretarie voor een ieder ***ter inzage.***	*Publikatievereisten:* idem als onder 3.	31 WRO

II) Indien Gedeputeerde Staten geheel of ten dele goedkeuring aan het bestemmingsplan hebben onthouden, stelt de gemeenteraad een ***nieuw plan*** vast met inachtneming van de beslissing van Gedeputeerde Staten.	*Termijn:* binnen een jaar na de dag van verzending van het besluit; G.S. kunnen bij hun besluit een andere termijn geven; op verzoek van B. en W. kunnen zij deze termijnen eenmaal met ten hoogste zes maanden verlengen.	30.1, 2 + 3 WRO
	G.S. kunnen bij hun beslissing omtrent de goedkeuring ook bepalen, dat geen nieuw plan behoeft te worden vastgesteld.	30.4 WRO
8. *B* Er is beroep ingesteld: de ***Kroon beslist*** op het beroep.	Het beroepschrift wordt gericht aan H.M. de Koningin en kan worden ingediend bij de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.	29.3 WRO
	De Minister maakt het beroep aanhangig bij de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur. Deze Afdeling is belast met het onderzoek en draagt aan de Kroon de uitspraak voor in de vorm van een ontwerp-Koninklijk besluit; de Kroon kan dit ontwerp overnemen of van het ontwerp afwijken en contrair gaan.	26.1 WRvSt 32-59 WRvSt
	Termijn: de Kroon beslist binnen drie maanden na ontvangst van het advies van de Afdeling, ten hoogste tweemaal telkens met ten hoogste zes maanden te verlengen.	58.1 WRvSt
	Betreft het beroep een bestemmingsplan, waarin onderdelen zijn aangewezen, ten aanzien waarvan de verwerkelijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht (13.1 WRO), dan wordt dit beroep vóór andere krachtens de Wet R.O. ingestelde beroepen behandeld.	29.6 WRO
	Het besluit van de Kroon is gemotiveerd.	29.4 WRO
	De Minister zendt afschrift van het besluit aan: • G.S.; • de gemeenteraad; • degenen, die beroep hebben ingesteld.	29.5 WRO
I) Indien de Kroon de goedkeuring van het bestemmingsplan handhaaft of een plan, waaraan Gedeputeerde Staten goedkeuring hebben onthouden, alsnog goedkeurt, is het plan nu ***van kracht***. Het bestemmingsplan ligt ter gemeentesecretarie voor een ieder ***ter inzage***.	*Publikatievereisten:* idem als onder 3.	31 WRO
II) Indien de Kroon de onthouding van goedkeuring aan het plan geheel of ten dele handhaaft of aan een goedgekeurd plan alsnog geheel of ten dele goedkeuring onthoudt, stelt de gemeenteraad een ***nieuw plan*** vast met inachtneming van de beslissing van de Kroon.	*Termijn:* binnen een jaar na de dag van verzending van het besluit; de Kroon kan bij het besluit een andere termijn geven; op verzoek van B. en W. kunnen G.S. deze termijnen eenmaal met ten hoogste zes maanden verlengen.	30.1, 2, + 3 WRO
	De Kroon kan bij zijn beslissing omtrent de goedkeuring ook bepalen, dat geen nieuw plan behoeft te worden vastgesteld.	30.4 WRO

Ontleend aan: W.Brussaard,
De spelregels van de ruimtelijke ordening,
's-Gravenhage, 1974.

SCHEMA VOORBEREIDING BESTEMMINGSPLAN

Activiteit	*Stedebouwkundig adviseur en/of gemeentelijke diensten*	*Bestuur* B en W Raadscommissie Gemeenteraad	*Inspraak*
Programmafase 1	1.1. Voorstel voor een bestemmingsplan	1.1. B en W verlenen opdracht; deze opdracht zo mogelijk vervatten in initiatiefbesluit	1.1. Activiteiten v. particulieren etc. waartoe evt. bestemmingsplan gewenst is
	1.2. Verzamelen en bewerken van beschikbare gegevens uit (continu) planologisch onderzoek. Zonodig aanvullend planonderzoek en nader overleg met facet-disciplines over uitkomsten inventarisatie	1.2. B en W nodigen facetdiensten, -instellingen en instanties uit tot medewerking aan het planprogramma	1.2. Informatie over planprogramma/uitnodiging evt. wensen kenbaar te maken; inspraak
	1.3. Globaal planprogramma, zo mogelijk met een voorlopige schets; hierover evt. nader overleg met facetdisciplines	1.3. Aanvaarding planprogramma door B en W; evt. na overleg met raadscie en gemeenteraad	1.3. Publicatie planprogramma; attenderen op komende inspraakfase (2.1.); verantwoording voorafgaande inspraak
Ontwerpfase 2	2.1. Schetsplan waarin planprogramma is vertaald: overleg met de facet-disciplines alternatieven; advies over inspraak; voorstel aan B en W	2.1. Uitspraak over schetsplan: besluit inzake inspraak; evt. kennisneming en discussie in raadscie en gemeenteraad	2.1. Overleg met belanghebbenden; inspraak
	2.2. Definitief (aangepast) schetsplan waarin verwerkt a) uitspraak bestuurscolleges b) uitkomsten interdisciplinair vooroverleg en c) uitkomsten inspraak (na overleg met B en W)	2.2. B en W aanvaarden schetsplan als basis voor verdere procedure; evt. opnieuw in raadscie en raad	2.2. Publikatie v h schetsplan; attenderen op komende inspraakfase (3.1.); verantwoording voorafgaande inspraak.
	2.3. Ontwerp bestemmingsplan met toelichting en voorschriften; overleg hierover met facetdisciplines	2.3. Aanvaarding door B en W en besluit tot afsluiting voor overleg door inwinnen PPC-advies	
Vaststellingsfase 3	3.1. Commentaar op PPC-advies; bijwerken ontwerpbestemmingsplan; evt. overleg met facetdisciplines; voorstel inspraakprocedure	3.1. Kennisneming B en W PPC-advies en commentaar daarop, alsmede aanvaarding evt. planaanpassing	3.1. Voorlichting en inspraak over ontwerp-bestemmingsplan, inclusief uitkomsten vooroverleg met PPC en andere instanties en inclusief uitkomsten voorafgaande inspraak
	3.2. Voorbereiding ter visie legging; verwerking uitkomsten inspraak; evt. speciale voorlichtingskaarten maquettes	3.2. Besluit B en W tot ter visie legging; publikatie door de burgemeester	3.2. Een ieder kan schriftelijk bezwaren indienen bij de gemeenteraad; evt. bezwarenzitting
	3.3. Advies over bezwaarschriften (mede n.a.v. bevindingen bezwarenzitting); voorstel tot planvaststelling	3.3. B en W doen voorstel tot planvaststelling; advies raadscommissie: vaststelling door gemeenteraad en beslissing door gemeenteraad op bezwaarschriften; evt. wijziging bij vaststelling	

Ontleend aan: J.A. van Zundert, Het bestemmingsplan, Alphen aan de Rijn etc., 1977.