

## HET TERREINBEHEER: VAN LASTEN NAAR LUSTEN

Onderzoek in het kader van het DWK-onderzoeksprogramma 381 “Functieervulling Natuur, Bos en Landschap”.

**HET TERREINBEHEER: VAN LASTEN NAAR LUSTEN**

**Een analyse van het terreinbeheer en haar maatschappelijke omgeving als aanzet voor probleemherkenning en oplossingen**

**R.C. van Apeldoorn**

**Alterra-rapport 812**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003**

## REFERAAT

Apeldoorn, R.C. van , 2003. Het terreinbeheer: van lasten naar lusten. Een analyse van het terreinbeheer en haar maatschappelijke omgeving als aanzet voor probleemherkenning en oplossingen. Wageningen, Alterra, Research Insitituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 812 69 blz. 1 fig.; 2 tab.;50 ref.

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een analyse van de maatschappelijke omgeving van het Nederlandse terreinbeheer. De nadruk ligt daarbij op het beschrijven van veranderingen in de maatschappelijke posities van belangrijke actoren (zoals burgers, de overheid en publieke en private organisaties) waarmee de terreinbeheerders relaties onderhouden.. De analyse maakt duidelijk wat de achtergronden en oorzaken zijn van enkele problemen waarmee het terreinbeheer heeft te maken en van discussies die zowel binnen als buiten de sector worden gevoerd. De analyse dient als basis voor het zoeken naar oplossingsrichtingen en formuleren van concrete oplossingen met als doel het draagvlak voor het terreinbeheer te vergroten.

Trefwoorden: terreinbeheer, draagvlak, maatschappelijke trends, identiteit, samenwerking, maatschappelijke positie, veiligheid buitengebied, natuurbesef.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 812. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info@alterra.nl](mailto:info@alterra.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

## Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
2 Werkwijze	15
2.1 Verzamelen materiaal	15
2.2 Het kader voor de probleemanalyse	15
2.3 De beschrijving van problemen	17
3 Voorbeelden van probleemvelden	19
3.1 Thema (on)veiligheid	19
3.1.1 Welke vormen en hoe ernstig?	19
3.1.2 Neemt het toe, waar en wanneer?	20
3.1.3 Wie zijn de belangrijkste actoren?	21
3.2 Thema natuurbesef	22
3.2.1 Natuurbesef: welke vormen?	23
3.2.2 Omvang van de discussies en de belangrijkste actoren	25
4 Maatschappelijke trends en ontwikkelingen	29
4.1 Sociaal culturele en economische trends	29
4.1.1 Democratisering, participatie, informatie en communicatie	29
4.1.2 Mobiliteit en individualisering	30
4.2 Ruimtelijke trends: van stad en onland, via platteland en landelijk gebied naar stadslandschap	32
4.3 Institutionele trends	37
4.3.1 Internationalisering en juridisering	38
4.3.2 Organisaties van “tot nut van het algemeen” naar maatschappelijk ondernemen	41
4.3.2.1 Maatschappelijk middenveld: verweving en wederkerigheid	42
4.3.2.2 Factoren die bijdragen aan een “horizontale en complexe besluitvorming”	43
4.3.3 Gevolgen van de beschreven trends	48
4.4 De terreinbeheerder door de tijd	50
4.4.1 Heterogeniteit	50
4.4.2 Interne en externe ontwikkelingen	51
5 Van problemen, trends en kansen	54
5.1 Identiteit en draagvlak	55
5.2 Maatschappelijke positie en samenwerken	59
5.3 Rollen en communicatie	61
Literatuur	66



## Samenvatting

De aanleiding voor het project “Draagvlak Terreinbeheer” wordt gevormd door een aantal discussies en problemen waarmee het terreinbeheer wordt geconfronteerd. De discussies gaan over onderwerpen die direct of indirect te maken hebben met de terreinbeheerders en hun terreinen (de sector van het terreinbeheer) en worden in beperkte kring of zelfs maatschappijbreed gevoerd.

Voorbeelden van dergelijke discussies en debatten zijn:

- de veiligheid in het buitengebied;
- het beheer van grote grazers in natuurterreinen;
- het opvangen van dieren uit het wild of het uitzetten van soorten in het wild;
- het beheer van “exoten”;
- natuurontwikkeling en Nieuwe Natuur.

Het doel van het project is om de oorzaken van problemen en achtergronden van discussies te duiden en naar verklaringen te zoeken om van daaruit mogelijke oplossingsrichtingen en concrete oplossingen aan te geven (zie Inleiding).

In het project is uitgegaan van het feit dat niet alleen de beheerders en hun terreinen een rol spelen in de discussies maar ook andere onderdelen van de maatschappij omdat deze onderdeel van een probleem of discussie zijn of zich er om andere redenen bij betrokken voelen. Om het doel te bereiken is daarom een analyse gemaakt van de (maatschappelijke) omgeving van het terreinbeheer. Deze omgeving wordt geacht te bestaan uit belangrijke maatschappelijke groeperingen waarmee de terreinbeheerders relaties onderhouden. De belangrijkste zijn de overheid, de burgers (al dan niet in georganiseerd verband), andere publieke of private organisaties (bijvoorbeeld de “schappen” en private ondernemingen). Al deze groepen (inclusief de beheerders zelf) worden gezien als actoren die relaties onderhouden waarin wordt gecommuniceerd, onderhandeld wordt over middelen, ondersteuning wordt gegeven aan gemeenschappelijke doelen etc. En hoewel de relaties nooit in evenwicht verkeren zijn sommige ernstig verstoord. Er is sprake van conflicten die als achtergrond verschillen in kennis, normen en waarden, emoties en middelen hebben.

Een verklaring voor verstoorde relaties en conflicten (en dus de problemen) kan worden gevonden in het feit dat de (maatschappelijke) posities van de actoren niet constant zijn in de tijd. Hierdoor wijzigen zich de relaties en kan wrijving ontstaan. Dit geldt ook voor de relatie tussen de terreinbeheerders en hun terreinen zelf omdat bijvoorbeeld kennis over en inzichten omtrent de terreinen veranderen. De werkwijze in het project wordt in hoofdstuk 2 verantwoord.

In hoofdstuk 3 worden twee thema’s gepresenteerd waarin het terreinbeheer een rol speelt en die onderwerp zijn van discussie en debat. Het thema “Veiligheid” beperkt zich tot de veiligheid in het buitengebied. Beschreven wordt welke vormen van onveiligheid worden onderscheiden en er wordt geconstateerd dat bepaalde vormen in omvang lijken toe te nemen (milieudelicten, hinder door bepaalde vormen van terreingebruik) terwijl andere relatief nieuw zijn (drugshandel en vormen van zware criminaliteit). Hoewel de vormen van onveiligheid goed bekend zijn wordt gecon-

stateerd dat eigenlijk niet bekend is of ze ook toenemen omdat meldingen nergens worden geregistreerd. Vervolgens worden de ontwikkelingen besproken in de relaties tussen de beheerders en de overheid en tussen de beheerders en de burgers die van invloed zijn op de veiligheid in de terreinen. In het eerste geval is het toezicht op de openbare orde en veiligheid in het geding. Deze is verschoven van de overheid (openbaar ministerie) naar de terreinbeheerders omdat de overheid, als het om veiligheid gaat, haar prioriteit bij de stedelijke omgeving heeft gelegd. Daarnaast zijn de beheerders als sector zelf niet duidelijk over de rol die ze aangaande de veiligheid in hun terreinen willen vervullen (gastheer of wetshandhaver).

In de relatie met de burgers wordt geconstateerd dat de toegenomen mobiliteit van de burgers, de behoefte aan verschillende vormen van terreingebruik die elkaar soms “bijten” en de toegenomen mondigheid steeds vaker leiden tot het stellen van “eisen” aan de kwaliteit van de terreinen waaraan de beheerders geacht worden te voldoen.

Het tweede thema “Natuurbesef” speelt in een aantal discussies waarbij het steeds blijkt te gaan over opvattingen over natuur, natuurkwaliteit en landschapsbeleving.

In de discussies worden argumenten gebruikt die te maken hebben met kennis, waarden en normen en emoties, waarmee posities voor en tegen drie typen natuur (en landschappen) worden ingenomen: de “nieuwe natuur” (natuurontwikkeling), de natuur in het “halfnatuurlijke” (cultuur)landschap en de “productionatuur” in de in ontwikkeling zijnde stadslandschappen. Hoewel de drie typen goed zijn te beschrijven is hun maatschappelijke en ecologische rol en betekenis nog lang niet duidelijk. Geconstateerd wordt dat discussies binnen en buiten het terreinbeheer vaker het beheer en omgaan met dieren betreffen dan planten of vegetaties. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat voor de Nederlandse fauna geen consistent beeld van doelen en middelen bestaat, waardoor het beheer gemakkelijk een ad hoc karakter krijgt en als niet consistent wordt ervaren en dus gemakkelijk onderwerp van discussie wordt. Tevens wordt een verschil in benadering geconstateerd bij actoren die een individugerichte (dierenwelzijn) of een populatie- of systeemgericht invalshoek kiezen. Deze laatste opvatting wordt met name bij de terreinbeheerders gevonden. Of een meer dierenwelzijn gerichte benadering van “natuur” gerelateerd is aan de ontwikkeling van stadslandschappen is onduidelijk. Wel wordt geconstateerd dat dit type landschap weinig belangstelling krijgt van de meeste terreinbeheerders.

In de relatie tussen de overheid en het terreinbeheer is duidelijk dat de eerste voor alle drie de typen natuur en landschap beleid wil maken. Alleen als het om de uitvoering van het beleid gaat blijft o.a. voor het terreinbeheer onduidelijk welke rol en verantwoordelijkheid zij moet of zou kunnen vervullen (bijvoorbeeld wel hout produceren of niet). Daarnaast biedt de gebrekkige totstandkoming, regie en communicatie over het beleid en de beleidsuitvoering (waartoe ook de “groene” wetgeving gerekend moet worden) zoveel ruimte dat onderdelen en zelfs het hele beschermingsbeleid geridiculiseerd kunnen worden, waarmee bescherming en beheer in een defensieve hoek gedrukt worden.

In de relatie tussen het terreinbeheer en de burgers blijkt dat veel discussies te maken hebben met kritische burgers en hun organisaties die uitgangspunten en vormen van het terreinbeheer ter discussie stellen. De discussies met deze groeperingen spelen



zich grotendeels af binnen de wereld van de natuurbescherming. Zij blijken niet of nauwelijks aan te sluiten bij de resultaten van onderzoek naar vraag en aanbod van “natuur” waarin behoeftes van burgers zijn gepeild. Geconstateerd wordt dat de rol en betekenis van de “mensen wensen” in de drie typen landschap nog niet duidelijk zijn. Maar ook het terreinbeheer als sector lijkt hierover nog geen duidelijke mening te hebben waardoor ze niet duidelijk herkenbaar aan de discussie kan deelnemen.

In hoofdstuk 4 worden verschillende ontwikkelingen en trends beschreven die verklaren waarom een aantal problemen spelen en die in discussies en debatten een rol spelen. Het gaat om sociaal culturele, economische en ruimtelijke ontwikkelingen als ook om ontwikkelingen die met name de overheid en als gevolg daarvan maatschappelijke organisaties, waaronder de terreinbeheerders, doormaken. Tot slot worden enkele veranderingen beschreven die specifiek het terreinbeheer betreffen.

Onder de trefwoorden democratisering, participatie, informatie, communicatie, mobiliteit en individualisering wordt geconstateerd dat de terreinbeheerders (individueel en als organisaties) geconfronteerd worden met “mondige en goed geïnformeerde” burgers (als individu en in georganiseerd verband) die mee willen beslissen over inrichting en beheer van het landelijk gebied en de terreinen van de beheerders. Hun wensen (aangaande terreingebruik) zijn soms onderling slecht verenigbaar en vaak strijdig met de lange termijn doelen van beheerders. Dit stelt hoge eisen aan de beheerders om met de verschillende en sterk wisselende wensen om te gaan, zowel in de terreinen als in besluitvormingsprocessen. Daarbij zijn communicatieve vaardigheden en duidelijkheid over de eigen maatschappelijke positie en rol(len) die men wil vervullen erg belangrijk. De heterogeniteit binnen de groep van beheerders laat zien dat hier verschillend mee wordt omgegaan, waardoor een sterke (samenwerkende) sector met duidelijk herkenbare gemeenschappelijke doelen niet herkenbaar is.

De ruimtelijke trends zijn beschreven voor het gebied buiten de stad in termen van veranderingen in “gebruik” (functies), “beleving” en percepties van de “natuur”. Naast functies die in belang afnemen zijn de urbanisatie van het buitengebied, de behoefte aan een breed scala van recreatieve voorzieningen en het ontstaan van industriële vormen van landbouw oorzaken van het verweven raken van het landelijk gebied met de stad. Daarnaast maken ze dat karakteristieke landschappen verdwijnen en dat stadslandschappen ontstaan, waarin burgers maar ook overheden zoeken naar een nieuwe identiteit en waarin terreinbeheerders hun positie moeten bepalen en hun doelen moeten verwezenlijken. De rol(len) en betekenis van het terreinbeheer in de drie typen landschap (zie hierboven) zijn daarbij onduidelijk. Bovendien stellen overheid en burgers hun vaak tegengestelde eisen en moet het terreinbeheer zich gegeven deze fricties beraden op haar draagvlak bij dezelfde overheid en burgers en de instrumenten die het meest effectief zijn om het gewenste draagvlak in stand te houden. Dat draagvlak lijkt groot voor de natuurbescherming en het terreinbeheer maar geconstateerd wordt dat vraagtekens gezet kunnen worden bij het soort natuur dat wordt gedragen en of het grote draagvlak ook blijft bestaan.

Onder de trefwoorden internationalisering en juridisering worden ontwikkelingen beschreven die o.a. de vraag opwerpen of bij de implementatie van de Europese wet- en regelgeving voldoende aandacht bestaat voor en rekening wordt gehouden met de

praktijk van het Nederlandse terreinbeheer, dat meer dan in de meeste andere Europese landen, in een stedelijke omgeving moet opereren. Door een gebrekkige regie en communicatie van de overheid bij de implementatie blijkt bovendien dat gangbaar beheer aanvechtbaar is geworden en dreigt een toename van juridische processen. Conflicten (tussen de voornaamste groepen actoren) dreigen meer dan voorheen niet te worden beslecht door onderling overleg, maar door een beroep te doen op de rechter. In verband met haar draagvlak lijkt het terreinbeheer meer aandacht te moeten besteden aan proactief handelen en open en vroegtijdig overleg met alle relevante actoren.

Als laatste worden in hoofdstuk 4 ontwikkelingen beschreven bij de overheid die gevolgen hebben voor organisaties met een publieke taak, zoals de terreinbeheerders, die geacht worden bij te dragen aan de uitvoering van het overheidsbeleid. Van de “terugtrekkende overheid” wordt beschreven dat zij met name voor de uitvoering van haar beleid steeds meer betrokken is geraakt op en afhankelijk is geworden van organisaties en instellingen. De verwevenheid en wederkerigheid tussen beide is sterk toegenomen en heeft geleid tot het ontstaan van het zogeheten maatschappelijk middenveld. Hier vindt besluitvorming plaats al dan niet door middel van overleg, onderhandelen en consensus. Ook de regulering van overheidstaken vindt steeds meer plaats door organisaties in aanvulling op die van de overheid (vergelijk het handhaven van de openbare orde in het buitengebied en de rol van het terreinbeheer). Hierbij zijn nieuwe vormen van regulering volop in ontwikkeling. De nauwe verwevenheid van overheid en organisaties maakt het voor burgers vaak minder duidelijk wie welke rol vervult en waar verantwoordelijkheden liggen. Verder blijken normatieve uitgangspunten voor het handelen van de overheid en organisaties minder vanzelfsprekend en dus eerder aanvechtbaar (vergelijk de lange termijn doelen van het terreinbeheer). Bovendien verwachten burgers “kwaliteit” van hun organisaties en oefenen druk op ze uit om hun wensen gehonoreerd te zien. Andersom gebruiken de organisaties deze wensen om met de overheid te onderhandelen. Maar onvrede bij de burgers kan de overheid aangrijpen om de organisaties onder druk te zetten. Bijsturing van “boven” (overheid) en “van onderen” (burgers, leden) is noodzakelijk om het maatschappelijk middenveld haar taken geloofwaardig te laten uitvoeren maar vraagt het nodige van de terreinbeheerders en bergt het gevaar in zich dat relaties verstoord raken. Recent lijkt de overheid bijvoorbeeld minder ontvankelijk voor problemen van de terreinbeheerders.

In het laatste hoofdstuk zijn op grond van de trends en ontwikkelingen de problemen en discussies herleid tot drie voor het terreinbeheer belangrijke vragen:

- Wat is en waaraan ontleent de sector haar identiteit, doelstellingen en draagvlak?
- Welke positie wil de sector bekleden in het maatschappelijk middenveld?
- Welke rol(len) wil ze vervullen en hoe communiceert ze hierover?

### **Identiteit en draagvlak**

De bestaande identiteit richting overheid kan worden gekarakteriseerd als beleidsvolgend waarbij onderhandeld wordt vanuit de terreinen en hun (vooral ecologische) kenmerken en hun cultuurhistorische waarden. Richting burgers bepalen educatie en voorlichting over zeldzaamheid en schoonheid van soorten, terreinen en landschap-

pen het beeld. Discussies over doelen en middelen gaan in belangrijke mate over statische zaken als natuurdoeltypen, hectares EHS en verbindingzones en geld en veel argumenten zijn gesteld in termen van “goed of slecht”, “mooi of lelijk” en “een kwestie van beschaving”. Een deel van het maatschappelijk draagvlak kan zich hiermee identificeren maar het besef bestaat dat burgers en politiek nadrukkelijk ook andere wensen formuleren als het om natuur en landschap gaat en dat hierover gecommuniceerd moet worden. Maar een duidelijk perspectief naast dat van de “museale” beheerders die problemen hebben met onderhoud en herstel van en met hun publiek in de “tuin der lasten” ontbreekt.

Aangegeven wordt dat het perspectief en daarmee het draagvlak kan worden verbreed door een opstelling van objectbeheerders naar landschapsbeheerders en een (pro)actieve dialoog met alle actoren die op dat niveau zoeken naar een nieuwe identiteit. Dit zal gevolgen hebben voor de sector o.a. voor de wijze waarop ze haar doelen kiest, verwoordt en er over communiceert. Minder statische doelen (hectares EHS, vegetatietypen etc.), meer dynamische doelen op landschapsniveau, minder argumentaties in termen van normen en waarden (goed of slecht) of esthetiek (mooi of lelijk) en meer discussies op grond van rationele argumenten omtrent de dilemma's en onzekerheden omtrent doelen, methoden en technieken spelen daarbij een rol bij het zoeken naar de “tuin der lusten”.

### **Maatschappelijke positie en samenwerken**

Van de “terugtrekkende overheid” is aangegeven dat ze op hoofdlijnen van het beleid zal blijven sturen en sterker zal willen controleren en bovendien meer verantwoordelijkheden bij organisaties neerlegt. Dit gegeven in combinatie met de toenemende eisen van de burgers betekent dat het terreinbeheer zich in een spagaatpositie tussen de beide actoren bevindt. Om hier uit te raken moet ze zich afvragen of ze niet minder volgend naar de overheid moet zijn. Vanwege een stevige positie in het maatschappelijk middenveld is het dan wel nodig om zich meer op burgers en andere actoren te richten en daarmee samen te werken, waarbij een duidelijke identiteit en interne coherentie noodzakelijk zijn.

Vanuit zo'n positie kan de ruimte worden ingevuld die ontstaat bij de (plan)voorbereiding, het vaststellen en uitvoeren en evalueren van beleid op alle bestuurlijke niveau's. Daarbij zal geëxperimenteerd moeten worden met nieuwe vormen van (open)planprocessen, vormen van interactieve en participatieve besluitvorming, publiek private samenwerking en alternatieve sturingsmodellen. Ervaring moet worden opgedaan met ketens en netwerken waarin overheden, semi-overheden en private sector elkaar ontmoeten voor nieuwe vormen van samenwerking. Het terreinbeheer kan zich daarbij spiegelen aan andere sectoren die nadrukkelijk werken aan de verbreding van hun maatschappelijk imago (vergelijk de landbouw). Dit alles stelt hoge eisen aan kennis en vaardigheden van de eigen medewerkers

### **Rollen en communicatie**

Het terreinbeheer lijkt bezig haar traditionele rol als (hout)producent en behoeder van collectieve waarden te verbreden door duidelijk te maken dat ze met haar terreinen een breed scala aan maatschappelijke functies heeft te bieden. Maar het ontbreekt hierbij nog aan een duidelijke profilering waaruit blijkt dat het niet alleen een enkele beheerder is die zich hiervoor inzet. Het beeld ontbreekt dat het om een grote

groep professionele en betrouwbare organisaties gaat, die weten hoe ze belangrijke waarden in samenhang op landschapsniveau weten te beheren, met in achtneming van hun historische betekenis maar met mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen. Het terreinbeheer zal zich nadrukkelijker op de ontwikkelingen in de stadslandschappen moeten oriënteren en de diverse vraag naar “natuur” om beter te weten aan welke behoeften zij wil en kan voldoen.

Alleen inzetten op bereikbaarheid, voorzieningen en groen zonder te weten wat ze betekenen en hoe ze beleefd worden lijkt niet voldoende. Het is ook niet voldoende om een oplossing te zoeken voor de spanning tussen het “losser raken” van mensen van hun traditionele binding met een plek en de behoefte aan identificatie en geborgenheid.

De discussies over de functies van terreinen houden voor de beheerders enkele gevaren in. Zo zijn de afname van landschappelijke en ecologische variatie bij niet optimale functiecombinaties, overexploitatie en bij snel wisselende niet renderende functies bekend. Verder wordt gewezen op het belang dat de sector als geheel herkenbaar is in maatschappelijke discussies en niet uit elkaar wordt gespeeld. De interne coherentie speelt hierbij een rol en kan worden versterkt door af te spreken wie op welk niveau (nationaal, regionaal, lokaal) aan discussies deelneemt en deze vanuit de sector leidt.

Als grootste gevaar geldt echter onduidelijkheid over de maatschappelijke rol die terreinbeheerders willen vervullen en de manier waarop ze daarover communiceren. Daarbij wordt gewezen op het belang om meer dan tot nu toe zich te richten op alle gebruikers van de terreinen, naast de groep van inhoudelijk betrokken burgers en professionals. Daarbij zullen de terreinbeheerders moeten nadenken over oude maatschappelijke posities en rollen en actief moeten zoeken naar nieuwe.

## 1. Inleiding

De aanleiding voor het project wordt gevormd door een aantal problemen in de relatie tussen de terreinbeheerders en hun maatschappelijke omgeving. Veel van de problemen zijn herkenbaar door de discussies die daarover worden gevoerd en de studiedagen die worden georganiseerd. Dit gebeurt zowel binnen als buiten de directe praktijk van de beheerders. Enkele problemen zijn zelfs onderdeel van een breed maatschappelijk gevoerd debat. Als voorbeelden van onderwerpen die bediscussieerd worden kunnen genoemd worden:

- de veiligheid in het “ groene gebied”;
- het beheer van grote grazers in natuurterreinen;
- het opvangen van dieren uit het wild of uitzetten van soorten in het wild;
- het beheer van “ exoten”;
- natuurontwikkeling.

Verschillende groepen in de maatschappij nemen deel aan deze discussies of debatten omdat ze vaak onderdeel zijn van het probleem of omdat ze zich om andere redenen erbij betrokken voelen. Te samen vormen zij, als actoren, de maatschappelijke omgeving van het terreinbeheer. Tot deze omgeving kunnen gerekend worden: de overheid (in al haar geledingen), burgers, al dan niet georganiseerd in belangenverenigingen en vaak gebruiker van de terreinen van beheerders, maar ook private ondernemingen. De terreinbeheerders zijn zelf natuurlijk ook actoren.

Veel discussies worden gevoerd om een probleem te verhelderen maar meestal ook om een oplossing te zoeken. De behoefte om voor de praktijk van het terreinbeheer oplossingsrichtingen en concrete oplossingen te formuleren voor de gesignaleerde problemen heeft geleid tot de wens om eerst een probleemanalyse te maken door enkele problemen als voorbeeld nader te analyseren op inhoud en mogelijk gemeenschappelijke elementen, wie er allemaal bij zijn betrokken en hun maatschappelijke posities. Hierbij is met name gekeken naar ontwikkelingen bij de betrokken actoren en maatschappelijke trends die ten grondslag kunnen liggen aan de problematiek. Het doel van de analyse in dit project “Draagvlak Terreinbeheer” is enerzijds helpen de problemen te verklaren, anderzijds een basis vormen voor oplossingsrichtingen en concrete oplossingen.

Het project bestond uit het uitvoeren van een (maatschappelijke) omgevingsanalyse, voornamelijk met behulp van geschreven bronnen en aangevuld met praktijkinformatie vanuit de groep van de begeleiders. De werkwijze wordt verder in hoofdstuk twee verantwoord.

De aanleiding van het project vormde een aantal discussies rond belangrijke onderwerpen waarvan er twee als probleemvelden in hoofdstuk drie zijn beschreven. Het gaat met name om de inhoud van de discussies (aard van de problemen), omvang en belangrijkheid en de meest betrokken (groepen van) actoren. In hoofdstuk vier worden de ontwikkelingen en maatschappelijke trends beschreven. In hoofdstuk vijf wordt een aanzet gegeven voor oplossingsrichtingen en de ruimte die er zou kunnen zijn voor concrete oplossingen. Of er meer oplossingen in de praktijk mogelijk zijn en welke succesvol kunnen zijn kan in een vervolg op dit project verder uitgewerkt worden.

De gepresenteerde analyse is belangrijk omdat ze inzicht moet bieden in de oorzaken van problemen en conflicten. Op grond daarvan moeten strategische keuzes mogelijk zijn en moeten oplossingsrichtingen en concrete acties duidelijk worden. Niet minder belangrijk is dat het rapport de discussie binnen het terreinbeheer en tussen de sector en haar omgeving stimuleert. Hoofdstuk 5 heeft daarom deels een opiniërend karakter.

Het gewenste resultaat is uiteindelijk een maatschappelijke sector die zich bewust is van haar rol en positie. Die weet wat ze heeft te bieden en die haar positie in samenspraak en in samenwerking met haar omgeving wervend weet vorm te geven ten behoeve van het gewenste brede maatschappelijk draagvlak. Het moet een boeiende weg zijn van de "Tuin der Lasten" naar de "Tuin der Lusten" (cit. R.Nas).

Het project is begeleid door een groep (betrokken) onderzoek(st)er(s) en praktijk-deskundigen: F. Boersma (SBB), A. Willems (Bosschap/Unie van Bosgroepen), R. Nas (extern deskundige), B. Elands (WUR), N. Aarts (WUR) en K. van Vliet (Alterra).

Het project is uitgevoerd door R. van Apeldoorn (Alterra, afdeling Ecologie & Samenleving), die daarbij dankbaar gebruik heeft gemaakt van suggesties, voorbeelden en ideeën vanuit de begeleidingsgroep.

## **2. Werkwijze**

### **2.1 Verzamelen materiaal**

Verskillende aspecten van het terreinbeheer staan regelmatig ter discussie bij overheden en burgers. Een aantal van deze onderwerpen is als uitgangspunt genomen voor een analyse van maatschappelijke ontwikkelingen en trends. De analyse heeft tot doel inzicht te krijgen in de (veranderde) maatschappelijke positie van het terreinbeheer en andere mogelijke oorzaken van de problemen waarmee beheerders worden geconfronteerd. Vooral geschreven materiaal rond de onderwerpen, dat inzicht geeft in de maatschappelijke positie van actoren en veranderingen daarin, is geselecteerd. Deze bronnen hebben geholpen een kader te bedenken om de problemen te analyseren (2.2). In dit kader spelen actoren, de relaties die ze onderhouden en maatschappelijke veranderingen en trends, die de posities van actoren en hun relaties beïnvloeden, een belangrijke rol. Een belangrijke bron voor de trends is het rapport “De toekomst van de Nationale Rechtsstaat” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2002). Dit beschrijft maatschappelijke trends die de Nederlandse staat in de afgelopen eeuw hebben beïnvloed als het gaat om de relaties tussen de overheid, de burger en organisaties met een maatschappelijke doelstelling. Hoewel de trends door de WRR vooral voor andere maatschappelijke sectoren dan die van het natuurbeheer (terreinbeheer) en de natuurbescherming beschreven worden, zijn veel van de beschreven maatschappelijke processen direct of indirect van toepassing op deze maatschappelijke sector en de daarin opererende actoren.

De indeling van het WRR-rapport is gedeeltelijk terug te vinden in hoofdstuk 4. Waar mogelijk is in dit hoofdstuk de relatie met de problemen rond het beheer aangegeven. Controle op de gesignaleerde trends en de relevantie voor de problemen rond het beheer vond plaats binnen de begeleidingsgroep.

### **2.2 Het kader voor de probleemanalyse**

Voor de probleemanalyse is een denkmodel gebruikt waarin de beherende organisatie en zijn/haar medewerkers in de terreinen een centrale positie innemen, contacten onderhouden en relaties hebben met de samenleving. Er is sprake van externe relaties tussen de beheerders en de maatschappij in de vorm van de burgers (al dan niet bezoekers van een terrein en al dan niet georganiseerd in een belangenvereniging), de overheid (in verband met subsidie, controle, opdrachtgever als het om de uitvoering van publieke functies gaat) en andere maatschappelijke organisaties met een publieke (uitvoerende) functie (zoals bijvoorbeeld de waterschappen). Al deze groeperingen en individuen worden actoren genoemd (de beheerder is zelf ook actor). De relaties betekenen dat er sprake is van activiteiten als communicatie, onderhandelen etc. tussen de actoren. Naast de externe relaties komen ook interne relaties voor (binnen de organisatie) waarin ook gecommuniceerd en mogelijk onderhandeld wordt.

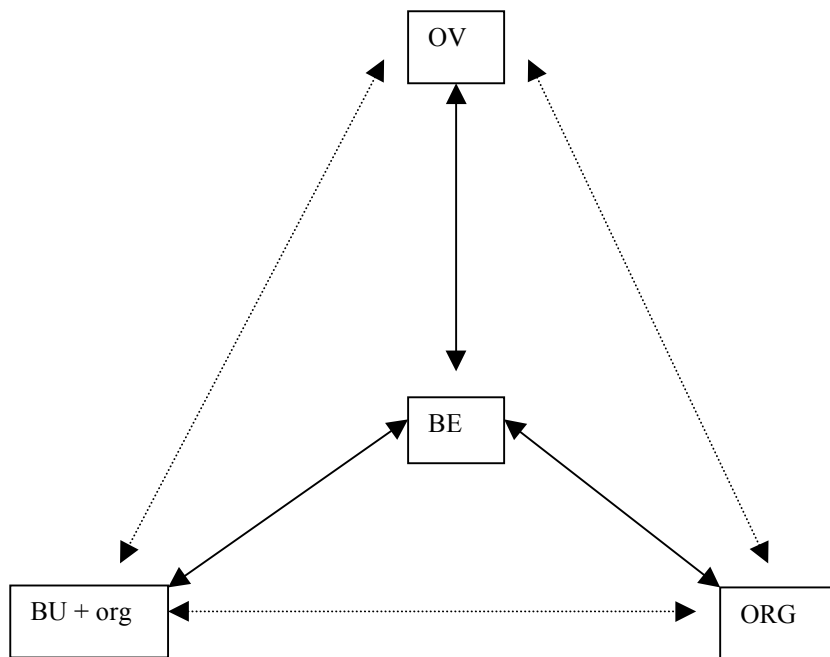
Naast de maatschappelijke actoren onderhoudt de beheerder ook nog een directe relatie met zijn object (het terrein, de “natuur”). Ook die is niet constant maar verandert in de tijd omdat bijvoorbeeld de kennis over de objecten en het beheer ervan toeneemt, opvattingen over natuur evolueren en opvattingen over de maatschappelijke

lijke betekenis van terreinen en professionaliteit veranderen. Aan deze relatie tussen de beheerder en zijn terrein wordt ook aandacht besteed omdat deze een rol speelt in discussies rond herintroducties en nieuwe natuur. De andere actoren hebben tevens een al dan niet directe relatie met de natuur en de terreinen van de beheerder. Deze relaties en de veranderingen die daarin optreden komen eveneens ter sprake.

De maatschappelijke actoren die een rol spelen in discussies rond het beheer en de beheerders zijn dus:

- 1 - de overheid (wetgever, beleidsmaker en uitvoerder op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau);
- 2 - organisaties, zowel met een publieke taak zoals bijvoorbeeld de “schappen”, als private organisaties;
- 3 - de burger (wel of niet bezoeker van terreinen en wel of niet opererend in georganiseerd verband);
- 4 - de terreinbeheerder (organisatie, of individu).

Deze vier belangrijkste actoren en hun relaties kunnen worden weergegeven zoals in figuur 1



Figuur 1. De actoren en hun relaties. OV = overheid; BU + org = burgers en hun organisaties; ORG = organisaties (publiek of privaat); BE = beheerder (individu of organisatie).



De figuur illustreert het krachtenveld tussen actoren die in de discussies of rond een probleem een rol spelen. Problemen of conflicten treden met name op als een relatie is verstoord (zie hierna).

De vraag naar de oorzaken (het waarom) van de problemen en de mogelijke oplossingen kan deels worden beantwoord als we weten hoe de posities van de maatschappelijke (groepen van) actoren veranderd zijn in de loop van vooral de laatste decennia van de vorige eeuw. In hoofdstuk 4 worden een aantal maatschappelijke processen en trends beschreven die relevant zijn voor de maatschappelijke positie van de actoren. Veranderingen in posities verklaren waarom relaties tussen actoren zijn veranderd maar geven nog geen volledig inzicht in wat er is veranderd in de relaties zelf en hoe dit tot problemen kan leiden.

### 2.3 De beschrijving van problemen

In het analysekader onderhouden de terreinbeheerders dus relaties met andere (groepen van) actoren. Een kenmerk van relaties is dat ze meestal dynamisch zijn en bij uitzondering statisch. Er wordt juist meestal naar een evenwicht in de relatie gestreefd (Elias & Scotson, 1991). Een probleem kan zich in dit verband voordoen als een relatie tussen actoren heel sterk is veranderd, dan wel ernstig is verstoord waardoor het niet eenvoudig is weer een evenwicht te vinden. Maar een probleem kan zich ook voordoen als er een relatie moet worden opgebouwd met actoren waarmee voorheen geen relatie bestond of die als tegenstander werden gezien. Wat vanzelfsprekend was in een specifieke relatie is dat niet meer en een nieuwe actor vraagt om het leggen en onderhouden van een nieuwe relatie. Een relatie kan zo ernstig zijn verstoord dat er sprake is van een conflict. Een conflict gaat ergens over. De inhoud van een conflict bestaat meestal uit één of een combinatie van de volgende zaken, die bovendien vaak niet bij de actoren in dezelfde mate of vorm aanwezig zijn (Hellström, 2001):

- aspect van de kennis;
- aspect van het gevoel;
- aspect van normen en waarden;
- aspect van de (hulp)middelen.

Verschillen in kennis, middelen of normen en waarden hoeven niet altijd tot een probleem of conflict te leiden. Dit is sterk afhankelijk van hoe een actor (actoren), gegeven de ongelijke verdeling, met de situatie omgaat. Hierbij spelen intenties en machtsposities, als aparte aspecten van conflicten, een belangrijke rol.

De aard van een probleem kan dus worden benoemd in één of een combinatie van de genoemde aspecten. Daarbij kan een probleem verschillen in tijd (tijdelijk versus meer permanent, gehele jaar door of alleen onder bepaalde omstandigheden) en ruimte (in het ene terreintype wel en het andere niet; vlak bij steden wel, ver daar vandaan niet) en omvang (hoge versus lage kosten; geringe versus ernstige vorm van onveiligheid). Problemen en conflicten die in dit rapport worden genoemd zijn niet tot op dit niveau van detail geanalyseerd.

In hoofdstuk 3 worden twee onderwerpen (het thema Veiligheid en het thema Natuurbesef) beschreven als voorbeelden van probleemvelden die voor het terreinbeheer relevant zijn. In de beschrijvingen gaat het om het aangeven van de discussies die over de onderwerpen worden gevoerd, de actoren die daarin een rol spelen en hun onderlinge relaties. De analyse van de mogelijke oorzaken (ontwikkelingen en trends), die geleid hebben tot veranderde posities van de belangrijkste (groepen van) actoren in de discussies en hun veranderde onderlinge relaties staan in hoofdstuk 4 beschreven.

### 3. Voorbeelden van probleemvelden

In de Inleiding zijn enkele onderwerpen genoemd waarin het terreinbeheer een rol speelt. De onderwerpen kunnen in twee thema's of probleemvelden worden verdeeld, namelijk die van het thema veiligheid in het niet stedelijk gebied en die van het thema natuurbesef, waarin het vooral om opvattingen over natuur en natuurkwaliteit gaat.

#### 3.1 Thema (on)veiligheid

Het thema Veiligheid is voor de terreinbeheerders niet nieuw. Wel is het thema zeer recent onderwerp van een maatschappelijk debat waar ook orde, waarden en normen onderdeel van zijn. In dit debat is het opvallend dat veel actoren, waaronder vooral de politiek, de veiligheid voornamelijk beperken tot die van de stedelijke omgeving. "Veiligheid in het groen" krijgt veel minder de aandacht.

Om het probleemveld te schetsen wordt in 3.1.1 eerst iets gezegd over de vormen van onveiligheid buiten het stedelijk gebied waarmee de terreinbeheerders en –gebruikers worden geconfronteerd (aard van de onveiligheid). Sommige vormen zijn al heel oud maar zijn in omvang of aard toegenomen (stroperij), andere zijn van recentere datum (milieudelicten) of zijn ernstig van aard maar komen relatief weinig voor (gewelddadige intimidatie). Voorzover er iets over de omvang of toename gezegd kan worden staat dat in 3.1.2 beschreven. In 3.1.3 worden de belang-rijkste betrokken actoren en hun onderlinge relaties besproken.

##### 3.1.1 Welke vormen en hoe ernstig?

Wie individuele beheerders en opzichters van recreatiegebieden en natuurterreinen vraagt hoe onveiligheid zich manifesteert en waardoor onveiligheid wordt veroorzaakt, hoort activiteiten noemen van verschillende aard (zie tabel 1).

- *overlast door buitensport (m.n. ruiters);*
- *overtredingen verkeerswet; parkeeroverlast;*
- *homo- ontmoetingsplaats;*
- *overtredingen APV( loslopende honden, illegaal crossen en visse;, vandalisme;*
- *inbraak/ fietsdiefstal;*
- *illegale kap, stroperij; drugshandel en –gebruik; intimidatie, geweld, wapenbezit; seksuele delicten.*

Tabel.1 Lijst met vormen van sociale onveiligheid en criminaliteit in recreatiegebieden en natuurterreinen (Bruls, 2001).

Ondanks de variatie in activiteiten zijn ze in twee belangrijke groepen in te delen gezien vanuit de terreingebruikers (zie ook het kader hierna):

- a. fysieke onveiligheid of overlast: brandveiligheid van terreinen, veiligheid als zwemwater, verkeersveiligheid van recreatiegebieden en de veiligheid van terreinen om geen schade op te lopen als gevolg van bijvoorbeeld vallende takken, rondlopende grote grazers etc., geluidshinder;
- b. sociale onveiligheid: alle vormen van wetsovertreding, hinder door bepaalde vormen van recreatief medegebruik van terreinen.

De vormen van fysieke onveiligheid zijn voor de beheerder relevant als ze tot kosten leiden door het treffen van extra voorzieningen, of als personen de beheerder aansprakelijk stellen voor geleden (letsel)schade. In het laatste geval kan sprake zijn van een eis tot schadevergoeding. De relatie tussen onveiligheid en wet- en regelgeving wordt in dit project niet behandeld.

De vormen van sociale onveiligheid zijn niet allemaal even ingrijpend van aard. Overtredingen van de APV, illegaal crossen en vissen, loslopende honden en recreanten die elkaar hinderen (bijvoorbeeld ruiters en wandelaars) worden door de beheerders en recreanten gevat onder de lichte vormen van onveiligheid, al kunnen ze wel als zeer hinderlijk worden ervaren (subjectieve veiligheid). Het gaat om incidenten waarop toezicht goed mogelijk is en waartegen de boswachters en terreinbeheerders zelf meestal afdoende kunnen optreden.

Op andere activiteiten zoals overtredingen van de milieuwetgeving, drugshandel, intimidatie, wapenbezit en stroperij is het moeilijker toezicht te houden. Daarnaast gaat het vaak om middelzware tot zware vergrijpen die tot een ingrijpender vorm van onveiligheid leiden. Ze worden ook als een echt probleem ervaren door de terreinbeheerders, omdat een beroep op de politie om op te treden lang niet altijd wordt gehonoreerd. Dit is wel het geval voor de echt zware vormen van criminaliteit en onveiligheid zoals moord (studiebijeenkomst Veilig Groen, 2002).

### **3.1.2 Neemt het toe, waar en wanneer?**

Over de vormen en omvang van sociale onveiligheid en criminaliteit in de stad is relatief veel bekend. Daarentegen is weinig bekend over deze fenomenen in het buitengebied. Twee inventarisaties in 1994 en 1998 in respectievelijk recreatiegebieden en natuurterreinen (van Natuurmonumenten) leverden een overzicht van vormen van sociale onveiligheid zoals weergegeven in tabel 1. Daarnaast bestaat bij terreinbeheerders de indruk dat de onveiligheid in hun terreinen toeneemt (studiebijeenkomst Veilig Groen).

De omvang van de sociale onveiligheid in het gehele buitengebied is echter onbekend omdat gegevens daarover niet systematisch worden verzameld. Dit geldt zowel voor de objectieve als de subjectieve vormen van onveiligheid. De vraag “of er verschillen zijn tussen terreinbeheerders bij het optreden van onveiligheid” kan dus niet worden beantwoord.

Er bestaat een tweejaarlijkse Politie-monitor Bevolking. Deze richt zich op slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens bij burgers maar niet in recreatiegebieden en natuurterreinen. Wat bekend is over de omvang in deze laatste gebieden komt uit een aantal proefprojecten in recreatiegebieden (Westfriesland, Biesbosch, Twente en Veluwe) en twee natuurterreinen van Natuurmonumenten (Gooi-en Vechtstreek,

Brunssummerheide) en de registratie van interventies van boswachters in het Amsterdamse Bos.

De vormen van (objectieve) onveiligheid zijn in recreatiegebieden en natuurterreinen hetzelfde (zie tabel 1). Alleen onveiligheid in recreatiegebieden treedt met name in het weekend op en in natuurterreinen soms in het weekend of meer gelijk over de week verdeeld. De ligging van de gebieden ten opzichte van een stedelijke omgeving speelt een belangrijke rol bij de aard en omvang van de sociale onveiligheid die optreedt of wordt ervaren (Bruls, 2001).

### 3.1.3 Wie zijn de belangrijkste actoren?

Twee belangrijke groepen van actoren, naast de terreinbeheerders zelf, die betrokken zijn bij de onveiligheid in het buitengebied zijn de overheid en de burgers. De relatie tussen deze beide groepen en de terreinbeheerders is sterk veranderd. Die met de overheid sinds ongeveer halverwege de jaren negentig.

#### 1. Overheid en beheerders

De relatie tussen overheid en beheerder is sterk veranderd met een wijziging van de Politiewet. Deze wijziging veranderde het toezicht door politie en andere toezichthouders in het landelijk gebied fundamenteel. De veldpolitie verdween. Deze speelde met haar kennis van de groene wetten en haar terreinkennis een belangrijke rol in de handhaving van de veiligheid in het buitengebied. Verder nam de Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) de plaats in van de onbezoldigd politieambtenaar. Deze laatste beschikte over een volledige opsporingsbevoegdheid terwijl de BOA slechts mag optreden tegen overtredingen van wetten waarvoor hij bevoegd is. Voor een uitvoerige beschrijving van knelpunten rond de handhaving van groene wetten zie Hekhuis & Bruls (1995). Daarnaast ligt de prioriteit van de regiopolitie tegenwoordig bij de veiligheid van het stedelijk gebied

Daarnaast moet vermeld worden dat terreinbeheerders, waaronder Natuurmonumenten, hun medewerkers als ambassadeurs van de vereniging zien, welke publieksvriendelijke rol wringt met die van bewaker van wet en veiligheid.

Tegelijkertijd dwingt de opstelling van de overheid in de vorm van het Programma Beheer (van het Ministerie van LNV) de behorende organisaties hun terreinen open te stellen. Hierdoor kunnen enerzijds bepaalde vormen van onveiligheid toenemen, anderzijds is het belangrijk te constateren dat de terreinbeheerder door de openstelling blijkbaar geacht wordt de openbare orde en veiligheid in een openbaar gebied te waarborgen. Hiervoor is feitelijk de overheid verantwoordelijk. Het ontbreekt aan structurele afspraken tussen de verschillende overheden en de terreinbeheerders (Bruls, 2001).

Het gevolg van de wetwijziging en de terugtrekkende regiopolitie is dat er minder toezicht wordt uitgeoefend in het buitengebied en dat door onduidelijke verantwoordelijkheden steeds minder wordt opgetreden tegen overtredingen die liggen tussen de lichte overtredingen en vormen van zware criminaliteit (middelzware vergrijpen en handhaven natuur- en milieuwetten) (studiebijeenkomst Veilig Groen).

Bovenstaande maakt duidelijk dat het probleem van het toezicht op de openbare orde en veiligheid in het buitengebied verschillende actoren kent. De overheid als wetgever en wetshandhaver (diverse ministeries in Den Haag betrokken bij wet- en

regelgeving in het buitengebied, de gemeenten en de regiopolitie) en de beherende organisaties. Bij de laatste groep moet nog gewezen worden op het feit dat niet overal binnen de eigen organisatie het draagvlak voor de rol van toezichthouder even groot is.

## 2. *Burgers en beheerders*

De relatie tussen de beheerder en de burgers als gebruiker van zijn terrein is al lange tijd aan het veranderen. Het aantal gebruikers (met en zonder honden) is toegenomen, de manier waarop burgers (legaal) gebruik maken van terreinen is meer divers geworden evenals de vormen van illegaal gebruik. Daarbij zijn bepaalde vormen in ernst toegenomen (stroperij, bedreiging, dumpen afval).

Belangrijke oorzaken hiervoor lijken de toegenomen mobiliteit van burgers en de verstedelijking van het buitengebied in combinatie met andere behoeften van burgers en andere wensen die ze hebben ten aanzien van het terreingebruik. Daarnaast hebben vormen van criminaliteit zich, door een stringentere wetshandhaving in steden, mogelijk verplaatst naar het buitengebied.

Het meer divers worden van de vormen waarop burgers terreinen gebruiken heeft geleid tot het verschijnen van “overlast”. Bepaalde vormen van buitensport verdragen elkaar slecht (wandelen, mountainbiken, joggen, paardrijden).

Tot slot laten mondige burgers zich steeds vaker bewust uit over de kwaliteit waaraan terreinen voor hen moeten voldoen.

### **OMSCHRIJVING VAN VEILIGHEID**

Veiligheid is een steeds belangrijker wordend kwaliteitsaspect van de stedelijke omgeving maar ook van het buitengebied in het algemeen alsmede meer specifiek van recreatiegebieden en natuurterreinen.

Veiligheid wordt wel omschreven als “het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantasting” (Bruls, 2001)

Inbreuk op de veiligheid kan zich voordoen als een feitelijke aantasting, een veiligheidsrisico en als een gevoel van onveiligheid. Hiermee is veiligheid in te delen in objectieve (meetbare) veiligheid (feiten en risico's) en subjectieve veiligheid (gevoel).

Objectieve veiligheid kent twee belangrijke vormen, die van de fysieke en sociale veiligheid. In het eerste geval gaat het om bijvoorbeeld de brandveiligheid van terreinen, de waterveiligheid (van zwemwater), de verkeersveiligheid van recreatiegebieden en ongevallen in bossen en natuurterreinen. Onder sociale veiligheid worden bijvoorbeeld verstaan vormen van overlast en criminaliteit.

## **3.2 Thema natuurbesef**

Het thema Natuurbesef speelt een rol in de discussies rond een aantal onderwerpen als:

- beheer van “grote grazers” in natuurterreinen;
- de opvang van dieren uit het wild (zeehonden, dassen, eekhoorns etc.);
- natuurontwikkeling en de “Nieuwe Natuur”;

- het uitzetten (zaaien) van dieren- en plantensoorten (herintroducties) en het beheer van “exoten”.

In deze discussies nemen opvattingen over natuur en natuurkwaliteit een belangrijke plaats in. Enkele van deze discussies hebben geleid tot een soort overeenstemming over hoe te handelen in de (beheers)praktijk, andere zijn nog niet uitgewoed. De discussies laten zien dat de begrippen natuur en natuurbesef nog steeds in ontwikkeling zijn en dat soms de opvattingen over planten, dieren en landschappen verschillen. Welke opvattingen rond het begrip natuur voorkomen (aard van het probleem) wordt in 3.2.1 weergegeven. Hoever het met enkele discussies staat en wat de positie van de actoren overheid, burger(organisaties) en terreinbeheerder daarin is komt in 3.2.2 aan de orde.

### 3.2.1 Natuurbesef: welke vormen?

De discussies en het onderzoek rond de hierboven genoemde onderwerpen maken duidelijk dat stellingnamen gebaseerd zijn op verschillende vormen van natuur (en landschaps)beleving. Elke vorm van beleving is opgebouwd uit elementen van kennis (wetenschap, domein van het weten), waarden en normen (ethica: wat is goed en/of verantwoord, domein van het handelen) en emoties (bijvoorbeeld esthetica: wat is mooi, harmonisch, domein van het gevoel). Stellingnamen worden daarom ook met argumenten uit alle drie de domeinen verdedigd. Met name de discussie rond “natuurontwikkeling” en het beheer van “half-natuurlijke” vegetaties en landschappen maakt het mogelijk om voor Nederland drie typen landschap te onderkennen (Keulartz et al., 2000 ; Keulartz, 2000 ; Maarel, 2002) (zie ook tabel 2 in 4.2).

Als eerste is er het landschap dat centraal staat in de natuurontwikkelingsvisie. Het “nieuwe natuur” landschap wordt gekenmerkt door een “oernatuur” waarin ecologische processen en evolutionaire ontwikkeling leiden tot combinaties van planten (vegetaties) en dieren, die als “intacte” ecosystemen gekenmerkt worden door zelfregulatie en zelfordening (natuurlijke processen), natuurlijkheid en wildheid. Het ingrijpen van de mens in deze landschappen is afwezig of minimaal (eco-ethische benadering). De referentie wordt in prehistorische tijd gezocht.

Als tweede is er het “halfnatuurlijke” landschap ontstaan als resultaat van een samenspel tussen menselijke bewoning- en ontginningsgeschiedenis en natuurlijke processen. Het landschap vormt een collectief en individueel geheugen en men kan zich er daarom mee identificeren. Daarmee is het tevens vertrouwd in tegenstelling tot de als complex of geheimzinnig of ook wel als eng ervaren nieuwe natuur. De bijbehorende natuur is die van de oude cultuurlandschappen rond eind 19e en begin 20e eeuw. Deze natuur wordt actief beheerd en dit beheer is sterk gericht op handhaven van patronen waarin vegetatietypen en landschapselementen een centrale rol spelen. De fauna speelt nauwelijks een eigen rol en wordt geacht volgend te zijn op het gevoerde vegetatiebeheer. Alleen in voorkomende gevallen (plaagsoort, uitsterven) wordt een beheer voor diersoorten geformuleerd.

Tot slot worden de stadslandschappen (metropoollandschappen) onderscheiden. Deze sterk door de mens gedomineerde landschappen zijn van deze tijd en volop in ontwikkeling. De landschappen richten zich op menselijke woon- en productie-

functies met een hoge ruimtelijke en tijdsdynamiek (vergelijk ook de geïndustrialiseerde agrarische landschappen). Voor natuur is ruimte en er kan ook bewust gestuurd worden op ontwikkelingskansen mits soorten aangepast zijn aan de hoge dynamiek (ook in de twee andere landschappen is dynamiek maar dan van een andere tijd- en ruimte orde). Het beheer van diersoorten wordt vaak benaderd vanuit het dierenwelzijn (dierethische benadering).

Het onderscheid in de drie landschapstypen is goed te maken maar de maatschappelijke en ecologische rol en betekenis zijn lang niet altijd duidelijk en worden nog sterk bediscussieerd zowel binnen als buiten de direct betrokken wereld van het terreinbeheer en de natuurbescherming.

Zo wordt rond het “nieuwe natuur” landschap verschillend gedacht over het uitzetten van dieren, het omgaan met grote grazers en het opvangen van dieren. Zowel een eco-ethische als een dierethische benadering worden onderkend, waarbij de eerste zich met name richt op en argumenten ontleent aan het functioneren van ecosystemen en populaties en de tweede zich richt op het welzijn van individuele dieren (Keulartz et al., 2000; Vorstenbosch et al., 2001).

Onderzoek rond de onderwerpen “grote grazers” en opvang van dieren uit het wild maakt duidelijk dat beide benaderingen maatschappelijk relevant zijn en gehoord moeten worden. Verder blijkt dat uitgangspunten van beide benaderingen, zoals bijvoorbeeld respect voor “wildheid” van individuen en kuddes (populaties) en respect voor het welbevinden van individuele dieren, breed worden gedragen door actoren in de discussies (waaronder de terreinbeheerders). Dit heeft er toe geleid dat ze nu in concrete gevallen openlijk bespreekbaar zijn, zodat naar oplossingen in de praktijk gezocht kan worden. Rond het onderwerp “grote grazers” zijn al richtlijnen voor beheer opgesteld (zie Leidraad Grote Grazers van LNV). Geconstateerd wordt echter ook dat voor concrete situaties nog veel vragen niet beantwoord zijn (vooral concrete vaktechnische) wat om een nadere invulling en uitwerking vraagt van de richtlijnen (zie Vorstenbosch et al., 2001; Vakblad Natuurbeheer, Themanummer begrazing).

In de discussie rond het uitzetten van dieren en het omgaan met “exoten” zijn ook duidelijk argumenten te horen die ontleend worden aan de eco-ethische en dierethische benaderingen. Met name als het in beide discussies om dieren gaat laten burgers als actor van zich horen (in tegenstelling tot als het om planten gaat). Rondom het beheer van plantensoorten is en wordt nog gediscussieerd maar vooral in de kring van de beheerders zelf en beschermingsgerichte groeperingen. Rondom het beheer van boomsoorten als exoten is een soort gedragslijn vastgelegd in de Ecosystemvisie Bos (Al, 1995). In hoeverre deze in de praktijk wordt nageleefd is niet systematisch onderzocht.

De discussies waarin dieren het onderwerp zijn van beheersvragen hebben nog niet tot een soort gedragslijn geleid. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het natuurbeleid een sterk accent legt op behoud en beheer van natuur in het cultuurlandschap of halfnatuurlijke landschap. Beleidsdoelstellingen en de uitvoering daarvan zijn vanouds sterk georiënteerd op vegetaties en hun abiotische condities. Voor de Nederlandse fauna is er geen consistent beeld van doelen en middelen. Het gevolg



is dat een ad hoc beleid gevoerd moet worden als het om beheer, zowel van exoten als van plaagsoorten gaat. Het ad hoc karakter maakt dat het beleid en de uitvoering er van als niet consistent overkomen en ook telkens ter discussie kunnen worden gesteld. Het weinig consistente beleid en de steeds weer oplaaierende discussies rond bijvoorbeeld de herinroducties van soorten, vergroot niet de geloofwaardigheid van het beleid en zijn uitvoerders zoals de terreinbeheerders.

De benadering van het stadslandschap, dat volop in ontwikkeling is (zie 4.2) en waarin (productiegerichte) functies als stedenbouw, recreatie, waterbeheer en landbouw etc. een belangrijke rol spelen, lijkt nog niet breed te leven binnen het terreinbeheer. Een mogelijke verklaring is dat deze benadering voor andere beheerders van de “groene ruimte” als Rijkswaterstaat en de waterschappen herkenbaarder is omdat ze vaker in dit dynamische landschapstype werkzaam zijn. Toch geven de discussies rond het “Agrarisch natuurbeheer” en het recreatief gebruik van terreinen aan dat deze benadering wel degelijk relevant is voor beheerders. Ook problemen rond inrichting en beheer van terreinen in de directe omgeving en invloed van stedelijk gebied (vergelijk het Goois natuureservaat) vragen om oplossingen die mogelijk gemakkelijker gegeneerd kunnen worden en dus beter aansluiten bij de benadering van de stadslandschappen dan bij de twee meer klassieke benaderingen van de “Nieuwe Natuur” of het “halfnatuurlijke” landschap.

### **3.2.2 Omvang van de discussies en de belangrijkste actoren**

Aan de discussies rond de grote grazers, natuurontwikkeling, opvang van dieren uit het wild, herinroducties en het beheer van exoten nemen met name de drie actoren (overheid, burgers en hun organisaties en de terreinbeheerders) deel. Maar het zijn vooral de burgers en hun organisaties die zich daarbij maatschappelijk roeren. Vooral groepen die het beheer van de natuur vanuit een dierethische houding benaderen lijken zeer recent aan belang en invloed te hebben gewonnen bij beleidsformulering en uitvoering. Dit heeft gevolgen voor de relaties die de drie actoren met elkaar onderhouden. Het terreinbeheer bevindt zich daarbij onder invloed van haar eigen doelstellingen, die vaak meer eco-ethisch (lange termijn) gericht zijn, in een tweeslachtige positie (zie hierna).

#### *1. Overheid en beheerders*

Een belangrijk probleem bij het beheer van de grote grazers is het onderscheid tussen gehouden en niet gehouden (wilde) dieren. Omdat de grote grazers vanaf het begin als gehouden dieren zijn bestempeld is het beheer sterk afhankelijk van wat de Gezondheid- en Welzijnswet voor dieren en de Destructiewet bepalen over zaken als verzorging (ziektes, bijvoeren, afschot) en het opruimen en transport van kadavers. Deze bepalingen stroken niet met een beheer dat is gebaseerd op het concept van de “Nieuwe Natuur”. In de opgestelde richtlijn voor het beheer van de grote grazers (zie 3.1.1) is een oplossing gezocht door ruimte te geven (onder voorwaarden) voor meer op natuurlijk gedrag (van individuen en kuddes/ populaties) gericht beheer. In de Oostvaardersplassen en op de Veluwezoom is een dergelijk beheer nu mogelijk. Ook als het gaat om de opvang van dieren uit het wild lijkt de overheid te kiezen voor het uitgangspunt van de eco-ethische benadering. Daarnaast blijft opvang

mogelijk. De mate waarin en onder welke voorwaarden moet nog wel worden uitgewerkt.

Hoe het gekozen concept wordt uitgewerkt voor de discussie over het beheer (en afschot) van exoten en die over het uitzetten van dieren is nog niet helder.

De keuze van de overheid voor het concept van de “Nieuwe Natuur” bij het oplossen van problemen rond de genoemde onderwerpen is in overeenstemming met de aandacht hiervoor in een beleidsdocument als het Natuurbeleidsplan. Hierin is sprake van te beschermen ecosystemen met als kenmerken: verscheidenheid (soortenrijkdom, zeldzaamheid), natuurlijkheid en kenmerkendheid. In de nota “Kracht en Kwaliteit” (Ministerie LNV, 1999) wordt echter ook nadrukkelijk gekozen voor natuur waar mensen plezier aan beleven en die bijdraagt aan maatschappelijke zaken als gezondheid en welzijn en een goed economisch vestigingsklimaat. Hierin past een pleidooi voor een grotere betrokkenheid van boeren, de recreatie, de bouwwereld en waterbeheerders etc. bij het beheer van de “groene ruimte”. Dit sluit goed aan bij de benadering van de stadslandschappen (aan productie gerelateerde natuur).

Op nationaal niveau komen in het Natuur Beleidsplan en latere nota's dus alle drie de opvattingen over landschappen in termen van beleidsvoornemens voor. Deze zijn op dit moment echter niet zo eenduidig vertaald in de beleidsuitvoering dat voor actoren zoals de terreinbeheerders duidelijk is welke rol en verantwoordelijkheid zij moeten dan wel kunnen vervullen. Als illustratie hiervan kan de nieuwe Flora- en Faunawet gelden. Deze wet die moet sturen bij de beleidsuitvoering formuleert zowel een zorgplicht voor dieren op individuniveau als ook voorwaarden gericht op “een gunstige staat van instandhouding” van soorten. De algemene zorgplicht die ten grondslag ligt aan de wet en daarmee aan het basisprincipe “Nee, tenzij.....” van de wet, is duidelijk te relateren aan de dierethische benadering. Deze benadering en het uitgangspunt van de wet leiden bij de uitvoering van het beleid in de beheerspraktijk tot grote praktische problemen. Een groot aantal reguliere beheersmaatregelen zijn (voorlopig) verboden.

De gebrekkige totstandkoming, communicatie over en uitvoering van deze wet (zie 4.3.1 en RLG, 2002b) heeft geleid tot het ontstaan van de opvatting dat beschermde planten en dieren maken dat “Nederland op slot zit”. Hierdoor is ruimte ontstaan voor bepaalde maatschappelijke actoren om het soortenbeleid in het bijzonder maar tevens het hele beschermingsbeleid in brede zin te ridiculiseren en daarmee bescherming en beheer in een defensieve hoek te drukken.

### *1. Burgers en beheerders*

In de discussie rond de grote grazers zijn de beheerstechnische problemen gerelateerd aan de wet- en regelgeving (zie hierboven) en aan de bezoekers van de terreinen. In relatie tot deze laatste groep is er het punt van de wettelijke aansprakelijkheid in geval van letsel en schade aangericht door deze dieren en wel in al die terreinen waar de dieren als gehouden dieren moeten worden gezien. Maar wellicht net zo belangrijk is het punt van de acceptatie door burgers en hun organisaties van het gevoerde beheer.

Op het punt van de schade blijkt feitelijk sprake te zijn van enkele tientallen (geregistreerde) gevallen met lichamelijk letsel, waarvan bij een tiental medische hulp nodig was, op een aantal van 30 miljoen bezoeken aan begraasde terreinen (Henkens et al., 2001). Vergeleken met de jaarlijks 48.000 hondenbeten die in Nederland worden behandeld is het risico dat bezoekers lopen dus erg klein. Dit is zeker het geval als ook nog gekeken wordt naar de kans op het besmetting met ziekteverwekkers als gevolg van hondenfaeces (in Engeland jaarlijks 9000 gevallen van besmetting door ringworm) (Kompanje, 2002). De oorzaak van incidenten blijkt verder vooral gelegen in het gedrag van de bezoekers (met hun honden) in relatie tot het soort begrazer (vooral met paarden vinden incidenten plaats). In de praktijk blijkt dat voorlichting en educatie een belangrijke rol spelen in het bijsturen van menselijk gedrag (ter voorkoming van incidenten) en het verhogen van de acceptatie van het gevoerde beheer (Klashorst & Kreetz, 2001). Dit zou aansluiten bij de ervaringen in bijvoorbeeld Noord- Amerika met de voorlichting aan bezoekers van de Nationale Parken over omgaan met en reageren op wilde dieren.

De discussies over de andere onderwerpen (exotenbeheer, beheer plaagsoorten, opvang dieren uit het wild) lijken nog niet zover gevorderd als die rond de grote grazers (zie ook hierboven).

In de discussies spelen niet alleen de opvattingen en het gedrag van individuele bezoekers/burgers een belangrijke rol, maar tevens de opvattingen van de niet terreinbeherende op actie en bescherming gerichte organisaties. Opvallend daarbij is dat hun mening soms door een enkel individu lijkt te worden bepaald en te worden uitgedragen. In de discussie “Nieuwe Natuur” versus de natuur van de oude cultuurlandschappen waren en zijn het groepen als Kritisch Bosbeheer en Kritisch Faunabeheer en ook het Wereld Natuurfonds die de eerste benadering propageren in tegenstelling tot een terreinbeheerder als Natuurmonumenten. Rond het opvangen van dieren uit het wild zijn het meer op actie en educatie gerichte organisaties als de opvangcentra voor zeehonden (in Siddeburen en op Texel) en Das & Boom die zich nadrukkelijk in de discussie mengen. Een groot deel van de discussies wordt dan ook binnen de wereld van natuurbeschermers en –beheerders gevoerd en lijkt tot op dit moment nog niet afgerond (zie Vorstenbosch et al., 2001; Maarel, 2002). Dit geldt zeker ook voor die rond het beheer van dieren als het om exoten en plaagsoorten gaat. In het laatste geval, kijkend naar de muskusrat en de beverrat, kan zelfs worden geconstateerd dat een geheel nieuw aspect in de discussie een rol speelt, namelijk dat van de werkgelegenheid.

Opvallend is dat de discussies niet of nauwelijks aansluiten bij bepaalde resultaten van onderzoek naar vraag en aanbod van “Natuur” (Berends, 2002). Dit onderzoek dat niet is gebaseerd op de gangbare methode van enquêtes houden maar op het vastleggen van gedrag van mensen, laat zien dat het beeld onvolledig is van wat mensen doen in en wensen met betrekking tot natuur. Naast bezoek, verblijf en behoud van natuur worden vooral wensen geuit naar natuur die meer is afgestemd op recreatie-activiteiten in de directe woonomgeving (lekker buiten zijn, vissen of hond uitlaten, een volkstuin hebben, elkaar buiten ontmoeten, rondtoeren). Deze behoeftes lijken vooral aan te sluiten bij de opvatting van natuur in stadslandschappen.

Geconcludeerd kan worden dat de rol en betekenis van de “mensen wensen” (waaronder recreatiewensen) nog niet helder is als het om de drie opvattingen over natuur en landschap gaat. Dit betekent dat het voor de terreinbeheerders belangrijk blijft de discussies te blijven volgen en er actief aan deel te nemen om de eigen positie steeds te kunnen bepalen en helder over te brengen, zowel naar het beleid als de burgers.

## 4. Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

### 4.1 Sociaal culturele en economische trends

#### 4.1.1 Democratisering, participatie, informatie en communicatie

De samenleving is minder hiërarchisch en meer democratisch geworden. Dit betekent dat de participatie van burgers en organisaties in de besluitvorming is toegenomen. Verder worden beslissingen over het bestuur en de inrichting van Nederland minder vanzelfsprekend genomen door of zijn voorbehouden aan de instellingen en organisaties die dit vanouds deden (RLG, 2002 b). Dit betekent dat voor inspraak en participatie van burgers op de genoemde terreinen ruimte is ontstaan, temeer daar deze ontwikkeling gepaard gaat met “ een terugtrekkende overheid”. Vooral voor de georganiseerde burgers als onderdeel van de “civil society” is ruimte om door middel van allerlei samenwerkingsverbanden mee te beslissen over maatschappelijke doelen en de realisatie daarvan (zie ook 4.3.2).

Voor de individuele “mondige en goed geïnformeerde” burger geldt ook dat hij/zij wil meebeslissen over allerlei zaken die lopen van bestuur (de gekozen burgemeester) tot het terreinbeheer. In het laatste geval kan gedacht worden aan burgers die zich nadrukkelijk uitlaten over het beheer van “ hun” terrein en de beheerder vertellen wat hij moet doen of juist moet nalaten en hem dus steeds vaker op het gevoerde beheer aanspreken dan wel ter verantwoording roepen (zie ook 3.2.2).

Het motief van burgers om te willen participeren in het beheer van terreinen of de besluitvorming daaromtrent kan heel verschillend zijn omdat ze verschillende behoeftes en wensen hebben die ze in een terrein verwezenlijkt willen zien. Deze behoeftes en de daaraan verbonden motieven verschillen tussen burgers (de één wil ergens paardrijden, de ander vogels kijken) en kunnen ook afwijken van de motieven van de terreinbeheerder die zich vaak richt op doelen die op lange termijn moeten worden gerealiseerd. Zelfs binnen een enkele persoon kan het al wringen als die ergens zowel wil mountainbiken als vogels kijken, zwemmen en surfen etc.

De wensen en het gedrag van de terreingebruiker/consument zijn divers en snel wisselend en kennen dus parallellen, maar ook verschillen tussen en binnen groepen en personen. Als er al wrijvingen zijn tussen wensen van groepen gebruikers dan is er ook nog een andere belangrijke frictie, namelijk die tussen het individuele belang en het collectieve belang (RLG, 2002 b). Wie bepaalt wat collectief is en stuurt daar op? Wie wil daarover meebeslissen en hoe gaat dat dan? Recent onderzoek in de gemeente Ede naar wie wil participeren in de besluitvorming in het bos- en natuurbeheer van de gemeente, laat zien dat de groep burgers die wil participeren bepalend is voor de te realiseren doelen en dat de rol die de burgers in de besluitvorming willen vervullen niet bij voorbaat overeenkomt met de rol die de terreinbeheerder ze toedicht (Elands & Uwimana, 2002).

Dit voorbeeld laat zien dat de terreinbeheerder (zowel als individu als organisatie) zich steeds meer bewust moet zijn van besluitvormingsprocessen waarin hijzelf en

burgers een rol vervullen. In dergelijke processen functioneert kennis anders dan voorheen. Specifieke, bijvoorbeeld ecologische, kennis is vaak niet alleen meer aan één (deskundige) actor gerelateerd. En als dat wel zo is dan moet ze gedeeld worden met velen om rekening te houden met de ontwikkelingen van emancipatie en opleiding van burgers (en hun organisaties: zie professionalisering 4.3.2). De kennis en vaardigheden die horen bij de van oudsher aan de terreinbeheerder bekende rol van excursieleider of voorlichter is niet toereikend om in dergelijke processen goed te functioneren. Kennis en vaardigheden omtrent de mogelijke rollen die vervuld kunnen worden en kennis en vaardigheden omtrent conflictvermijdend gedrag zijn dan essentieel (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

Een ontwikkeling die nog niet is genoemd is die van de ontzuiling. De ontzuiling van Nederland betekent dat oude structuren, waarbinnen burgers zich georganiseerd hadden zoals kerk, politieke partij, buurtvereniging etc., minder belangrijk zijn geworden omdat ze hun bindende werking hebben verloren. De collectieve waarden en normen die binnen deze structuren werden beleden lijken minder belangrijk te zijn geworden. De ontzuiling heeft geleid tot een minder sterke sociale binding van burgers. Een feit is echter dat het aantal leden van bepaalde terreinbeherende organisaties sterk is toegenomen (NM en de landschappen). Dit lijkt er op te wijzen dat de leden in elk geval vanuit bepaalde behoeftes en motieven bepaalde doelstellingen van deze organisaties onderschrijven. Als aanbieders van (de collectieve goederen) ruimte, rust en stilte (zie ook 4.2) lijken de leden de collectieve doelstellingen van de organisaties te delen. Of voor de burgers duidelijk is dat in feite de gehele groep van terreinbeheerders meewerkt aan het realiseren van deze collectieve doelen is een vraag net als die of alle beheerders delen in de positieve kanten van hetzelfde brede (publieke) draagvlak. De positieve kanten in de vorm van financiële baten en een positieve beeldvorming zijn wellicht niet voor alle terreinbeheerders even sterk aanwezig.

Maar tegelijk met collectieve goederen worden door terreinbeheerders ook steeds vaker andere producten aangeboden (zie 4.2) en wisselen de behoeftes van de leden als consumenten (zie hierboven). In het algemeen rijst hier de vraag hoe de terreinbeheerders met de steeds gevarieerdere vraag omgaan en of alle beheerders dat op dezelfde manier kunnen doen. Een vraag is of en zo ja hoe, de variatie binnen de groep van beheerders benut kan worden om collectieve doelen te blijven realiseren met behulp van een breed draagvlak. Tevens is het een vraag of en hoe de genoemde variatie benut kan worden om aan de steeds gevarieerdere vraag van de burgers/consumenten te kunnen voldoen.

#### **4.1.2 Mobiliteit en individualisering**

Na de Tweede Wereldoorlog is het aantal Nederlanders en hun welvaart toegenomen. Daarmee beschikken meer Nederlanders o.a. over meer geld om uit te geven. Uitingen daarvan zijn reeds lang een toename van het aantal auto's en van de omzet in de recreatiesector. Daarnaast is het opleidingsniveau gestegen. Tegelijkertijd is een flexibilisering van de arbeidstijd en ook de vrije tijd opgetreden. Deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een grotere mobiliteit van de gemiddelde Nederlander.

De trend van een groter aantal en meer mobiele burgers gaat gepaard met de trend van individualisering. Hieronder wordt in het algemeen verstaan de grotere vrijheid

van het individu om zijn leven vorm te geven door middel van meer keuzemogelijkheden op allerlei gebieden (onderwijs, werk, zorg, vrije tijd). De ontzuiling van Nederland speelt hierbij een belangrijke rol. De trend van de individualisering betekent in het algemeen dat de behoefte is toegenomen aan de geïndividualiseerde beschikbaarheid van voorzieningen op allerlei gebieden (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000; Raad voor het Landelijk gebied, 2002 b). Twee gebieden zijn hierbij voor het terreinbeheer relevant:

- het gebied van de natuur (beleving); en
- het gebied van de vrijetijdsbesteding.

Om welke (veranderingen in) wensen en behoeftes aan voorzieningen gaat het op het gebied van de natuur (beleving) en vrijetijdsbesteding? Om daar zicht op te krijgen kan geconstateerd worden dat van oudsher in Nederland natuur en vele vormen van recreatie gevonden worden in het landelijk gebied te samen met (de productiesectoren) land- en bosbouw. De vier sectoren hebben zich in de tijd zelfstandig en in interactie met elkaar ontwikkeld. Met name over de interactie tussen landbouw en natuur, bosbouw en natuur is veel geschreven (Windt, 1995; Dekker, 2001). Recentelijk zijn de ontwikkelingen in de recreatiesector en de gevolgen voor het landelijk gebied studie van onderwerp (Mommaas 2000a en 2000b). Gedurende al die ontwikkelingen was er sprake van voortdurend veranderende evenwichten tussen de sectoren maar recentelijk lijken die danig verstoord (RLG 2002b). Welke grote veranderingen in het landelijk gebied zijn opgetreden en met welke maatschappelijke trends die samenhangen wordt beschreven in 4.2. Daar wordt ook getracht een antwoord te geven op de vraag naar de wensen en behoeftes op het vlak van natuur (beleving) en vrijetijdsbesteding.

*Samenvattend (4.1) kan gesteld worden dat o.a. door een hoger opleidingsniveau en een terugtrekkende overheid voor burgers (individueel en in organisatorisch verband) meer ruimte is ontstaan om mee te beslissen over inrichting en beheer zowel van het landelijk gebied in ruime zin als de terreinen van terreinbeherende organisaties. Daarbij zijn de geuite doelen en wensen van (groepen van) terreingebruikers vaak onderling strijdig en strijdig met die van de beheerders. Vooral korte termijn belangen van groepen en individuen botsen met de collectieve (vaak lange termijn) belangen van de beheerders. Om goed om te gaan met de wisselende behoeftes van terreingebruikers en geen draagvlak te verliezen en om zich bewust te zijn van de vele rollen die burgers/ gebruikers en beheerders ten opzichte van elkaar kunnen vervullen in een besluitvormingsproces, worden hoge eisen gesteld aan de kennis en het communicatieve vermogen van beheerders (zowel de organisatie als de individuele persoon). Gezien de heterogeniteit binnen de groep van beheerders zal het niet voor elke beheerder even gemakkelijk zijn om aan de geuite behoeftes te voldoen. Een vraag is of, en zo ja hoe, de heterogeniteit kan worden benut om de collectieve doelen te blijven realiseren met behulp van een breed draagvlak. De toegenomen mobiliteit van de "mondige" burger gaat voor de terreinbeheerder gepaard met een toegenomen vraag naar allerlei vormen van vrijetijdsbesteding en natuurbeleving. Beide werden en moeten nog steeds voor een groot deel gerealiseerd worden in het landelijk gebied, al dan niet in combinatie met andere functies als land- en bosbouw. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben tot grote veranderingen geleid in het landelijk gebied en noodzaken tot het zoeken naar nieuwe relaties en evenwicht tussen de verschillende functies.*

## 4.2 Ruimtelijke trends: van stad en onland, via platteland en landelijk gebied naar stadslandschap

Het gebied buiten de stad, historisch gegroeid van “onland” tot “het landelijk gebied”, is in de loop van de tijd niet altijd op dezelfde wijze ervaren (en gebruikt) door de mens. Drie percepties over de relatie tussen de mens en zijn fysieke (natuurlijke) omgeving (Kooij, 1999) die zich opvolgend ontwikkeld hebben en in wisselende waardering naast elkaar zijn blijven bestaan, zijn ook relevant voor wat we tegenwoordig het landelijk gebied noemen. Deze percepties zijn ook in combinatie en met accentverschillen herkenbaar in de opvattingen over natuur en landschap (zie 3.2 Natuurbesef en tabel 2).

- *utilitair*: deze eerste en oudste perceptie (op gebruik gericht) beschouwt de natuurlijke omgeving van de mens als dienstbaar. Productie staat voorop. De natuurlijke omgeving is er om te ontginnen, om voedsel, producten en inkomen te verschaffen. Deze perceptie speelt een belangrijke rol in de opvatting over natuur als onderdeel van door de mens gedomineerde landschappen.

- *arcadisch*: deze perceptie ervaart de natuurlijke omgeving als bron van rust, schoonheid en natuurlijkheid. Het begrip landschap ontstaat en krijgt betekenis, eerst als bestuurlijke eenheid en later ook als object van beleving in een meer stedelijke context (schilderkunst). Deze perceptie ontstaat in Engeland circa 1500 en leidt tot de stichting van landgoederen en het ontstaan van de tuinarchitectuur. Deze op beleving gerichte perceptie speelt een belangrijke rol in de opvatting van natuur als onderdeel van oude cultuurlandschappen.

- *natuurgericht*: deze perceptie ontstaat in de 19<sup>e</sup> eeuw in Duitsland en beschouwt de ongerepte natuur als waardevol onderdeel van het landschap. Deze natuur ervaren en leren kennen wordt in Nederland door Heimans en Thijsse gestimuleerd. Deze perceptie heeft felle discussies gekend in Nederland begin vijftiger jaren vorige eeuw over de mate waarin menselijk ingrijpen noodzakelijk en geoorloofd is. Ze is sterk herkenbaar in het streven dat gericht is op wat ongerept en natuurlijk is (zie in 3.2 “Nieuwe Natuur”).

### *Veranderend gebruik*

Vanuit deze percepties kan naar de veranderingen in het landelijk gebied worden gekeken. Het eerste wat opvalt is dat het utilitaire karakter van het landelijk gebied sterk is veranderd. De productiesectoren land- en bosbouw zijn nauwelijks of veel minder belangrijk geworden. Daarbij maakt de landbouw een ontwikkeling door die industriële kenmerken heeft (vergelijk de vestiging van varkenshouderijbedrijven op “industrieterreinen”). Deze ontwikkeling betekent dat de huidige verschijningsvorm van verschillende bedrijfspvormen niet meer past bij het historisch beeld en dat hele landschappen veranderen (vergelijk koeien uit de wei; typische graslandgebieden als in Noord Holland veranderen door de bloembollenteelt).

Daarnaast is de (sub)urbanisatie toegenomen en wordt een ontwikkeling gesignaleerd in de vrijetijdsbesteding die maakt dat “in de jacht op plezier en beleving” het



landelijk gebied steeds meer ontwikkeld wordt als plek voor plezier en verpozing door een sterk marktgerichte vrijetijdssector (Mommaas, 2000 a en b; zie ook Metz, 2002). En die verpozing wordt evenzeer buiten als binnen de terreinen van de beheerders gezocht (Nas op citaat in Schulting, 2002).

Door (sub)urbanisatie groeien woonkernen naar elkaar toe en de toegenomen mobiliteit van burgers in combinatie met een verdichte infrastructuur betekent dat hun belevingswereld niet meer beperkt is tot de stad en zijn directe omgeving. Een grotere actieradius maakt dat burgers in toenemende mate vertier buiten de eigen woonplaats zoeken. Het geheel leidt tot een ruimtelijke vervlakking door het verdwijnen van het onderscheid tussen stad en platteland.

Het gevolg is dat het landelijk gebied als contramural voor de stad, zowel in zijn verschijningsvorm als sociaal cultureel, verdwijnt.

Na de Tweede Wereldoorlog werd gestuurd op een beheerste stedelijkheid en open landelijkheid. Anno 2000 kunnen ontwikkelingen worden geconstateerd waardoor enerzijds scherpe grenzen tussen bebouwd en niet bebouwd worden getrokken (vgl. de Concept 5<sup>e</sup> Nota RO en opvolgende Discussienota) maar anderzijds grenzen vervagen door ontwikkelingen die gekenschetst worden met “Stad in Land” (bungalowparken en partycentra) en “Land in Stad” (stedelijke appartementencomplexen met veel groen; groene aders door stedelijk gebied). Daarnaast is het gevolg van de schaalvergroting in de stedelijke en recreatieve ontwikkelingen dat enerzijds gesteld kan worden dat de “eigenheid” van streken en gebieden onder grote druk staat en verdwijnt maar dat anderzijds juist de behoefte aan gebieden met “nieuwe” en belangrijk geachte kenmerken als rust, ruimte en stilte toeneemt (Coeterier, 2002). Inrichting en beheer van dergelijke gebieden zal echter in toenemende mate onder de invloed van de stedelijke dynamiek komen.

Ontwikkelingen die hierop wijzen zijn te vinden rond bestuur, inrichting en beheer van natuurterreinen in stedelijke omgeving, zoals het Goois natuurreservaat (zie Kader) maar ook in de recreatiesector waar Mommaas (2002 a en b) constateert dat “stad en land” (functioneren) als decor in plaats van als functie. Stedelijkheid en landelijkheid worden consumptiegoed vooral daar waar de inrichting, het beheer en het onderhoud van gebieden in toenemende mate afhankelijk worden van de koopkracht van consumenten”. Dit alles lijkt te wijzen op het verdwijnen van de wereld van “stad en platteland” en het overgaan van een niet onaanzienlijk deel van het landelijk gebied in dat van de “stadslandschappen”. Een ontwikkeling die wellicht ook niet vreemd is met 10 miljoen stedelingen, zes miljoen plattelandsbewoners waaronder circa honderdduizend boeren. Gesteld kan worden dat in deze stadslandschappen zowel de burgers als de steden zoeken naar een nieuwe identiteit van het door hen gebruikte landelijk gebied.

*Het Goois Natuurreservaat heeft zich ontwikkeld van klassiek reservaat met een accent op het beheer van natuurwaarden in een interstedelijk gebied dat in zijn functioneren met name gericht is op stedelijk welzijn. Eigendom en beheer zijn in één instelling verenigd, die op regionale schaal is georganiseerd. In het bestuur zitten o.a. gemeentes (waaronder Amsterdam) en de provincie. Voor de uitvoering van het beleid, de communicatie met en het instandhouden van het maatschappelijke draagvlak is een steunstichting opgericht waarin burgers uit de regio zitting hebben.*

### *Veranderende beleving*

Vanuit de arcadische perceptie van het landelijk gebied blijkt uit diverse recente onderzoeken (naar beelden en beleven) dat Nederlanders het landelijk gebied niet alleen op zeer diverse manieren beleven maar zich ook sterk betrokken voelen bij de veranderingen die er optreden (Boer et al, 2001; Coeterier, 2002; RLG 2002b). Gevraagd naar wat men met name zoekt blijkt dat algemene kwaliteiten als rust, ruimte en stilte vaker in de antwoorden voorkomen dan meer typisch streekgebonden kwaliteiten of de directe aanwezigheid van planten en dieren (Coeterier, 2002; RLG, 2002b). Verder blijkt dat wat men zoekt sterk verschilt tussen bevolkingsgroepen (zie ook hierboven Elands & Uwimana, 2002) of waar men vandaan komt (streekeigen kwaliteiten worden sterk door de eigen streekbewoners gewaardeerd; Coeterier, 2002). Een conclusie lijkt dat steeds meer mensen het gebied buiten de stad op een of andere manier beleven. Maar in combinatie met de beschreven ontwikkelingen in de vrijetijdssector kan men de vraag stellen of het niet vooral gaat om een “stedelijke (vermaaks) beleving” rond individuele behoeften en minder om die rond collectief ervaren waarden (RLG, 2001). Bovendien speelt het landschap als zodanig geen rol bij deze vorm van beleving en vervult ze slechts de functie van decor (zie tabel 2).

In het laatste geval kan men zich afvragen welke opties effectief zijn om het maatschappelijk draagvlak van het terreinbeheer te vergroten, dan wel om weerstanden tegen vormen van beheer bij consumenten/gebruikers te verkleinen. Enerzijds zich (blijven) richten op die groepen van burgers en hun (professionele) vertegenwoordigers die de collectieve waarden onderkennen, anderzijds zich richten op wat andere (groepen van) burgers als behoeftes formuleren. In beide gevallen is het de vraag hoe effectief het middel is dat terreinbeheerders al lang toepassen, namelijk dat van kennis overdragen en mensen ervaringen laten opdoen, gebaseerd op het uitgangspunt dat wat men niet kent of ervaren heeft men ook minder snel zal zoeken of opnieuw wil ervaren. Een vraag is ook of het voor de terreinbeheerders wenselijk en mogelijk is om burgers deze kennis en ervaringen mee te geven in hun eigen dagelijkse leefomgeving, die van de stad en zijn directe omgeving.

### *Veranderende natuur*

Vanuit de natuurgerichte perceptie is in de vorige eeuw de waarde van ongerepte natuur (planten en dieren, landschappen) maatschappelijk duidelijk onderkend en toegenomen. Internationaal is hieraan eind vorige eeuw het begrip biodiversiteit verbonden. De beide genoemde uitersten van deze perceptie in Nederland, conserveren van het natuurlijke en het ontwikkelen van het natuurlijke door niets te doen of door het scheppen van condities (zie tabel 2), hebben hun weg in de ruimtelijke ordening van Nederland gevonden. Dit geldt voor de terreinen van terreinbeheerders maar met name ook voor vele terreinen waar productie van bos en landbouwproducten vroeger voorop stonden. De functie natuur moet in de eigen terreinen beheerd en op vele hectares (productie)bos- en landbouwgrond ontwikkeld worden. Beide natuurgerichte opties zijn maatschappelijk niet onomstreden (Windt, 1995). Het eigen terreinbeheer moet nog steeds uitgelegd en vaker dan voorheen ook verantwoord worden (zie de mondige burger hierboven) waarbij communicatie over de lange termijn doelen (collectieve waarden) een belangrijk gegeven is. Het “scheppen”

van nieuwe natuur wordt zowel vanuit de eigen vertrouwde wereld van de natuurbescherming als uit die daarbuiten van de doorsnee burgers van kritische vragen voorzien (Metz, 1998). Hierbij worden niet alleen (ecologische) doelen ter discussie gesteld. De beheerders worden ook ter verantwoording geroepen voor vormen van beheer die de eigen lange termijn doelen (zoals handhaven van soorten of vegetaties in hun terreinen) schaden, waarmee dus de eigen geloofwaardigheid wordt aangetast (Bijlsma, interview NRC 2002).

Het grote aantal leden van enkele terreinbeheerders en de grote aantallen bezoekers van terreinen worden onder andere aangevoerd en gezien als het draagvlak voor de natuurgerichte perceptie. Maar ook eerder genoemde onderzoeken naar hoe de Nederlander het landelijk gebied beleeft en wat hem/haar daarin aantrekt, lijkt draagvlak voor de natuurgerichte perceptie te leveren (maar zie de hiervoor genoemde tegengestelde ontwikkelingen). Zeer recent blijkt bovendien uit een enquête van het NIPO in opdracht van Natuurmonumenten dat 93% van de ondervraagden het belangrijk vindt dat de overheid nu geld aan natuur besteed om deze veilig te stellen voor komende generaties.

Toch bestaat er zorg over het draagvlak (RLG, 2001; Boer & Schulting, 2002) op grond van de ontwikkelingen waaruit blijkt dat de lange termijn doelen van terreinbeheerders niet vanzelfsprekend worden onderschreven door en gedeeld worden met hun bezoekers (zie hierboven) en andere groeperingen. Enerzijds lijken andere waarden en normen ten aanzien van natuur hier een rol te spelen (zie 3.2). Anderzijds wordt een deel van de zorg geacht te liggen bij de overheid waarvan gesteld wordt dat ze het maatschappelijk draagvlak te weinig benut bij het uitdragen van haar beleid (RLG, 2001). Onderzoek suggereert zowel dat het draagvlak wellicht nog kan groeien als met speciale delen van de bevolking, zoals allochtone groepen, meer rekening wordt gehouden (RLG, 2002b), maar ook dat het toekomstig draagvlak kan afnemen als gekeken wordt naar de geringe kennis van en ervaring met “natuur” bij jongeren (Verboom et al., in prep.). Beide suggesties betekenen dat zowel de overheid als de terreinbeheerders na moeten denken over de doelgroepen voor en de meest effectieve wijze waarop het middel van voorlichting en educatie kan worden ingezet.

De natuurgerichte perceptie is recentelijk geconfronteerd met een ontwikkeling die lijkt voort te komen uit ethische motieven bij mensen. Het “Gij zult niet doden...” wordt door groepen, met motieven die sterk gelieerd zijn aan de anti-jachtbeweging en de individugerichte dierenbescherming, van toepassing geacht op het beheer van de Nederlandse fauna (zie de dierethische benadering van natuur in 3.2).

De ontwikkeling wordt verder geïllustreerd in de vele vormen van dierenopvang (egel, das, eekhoorn, zeehond, vleermuizen, boommarter). Deze benadering van de natuur kan voor het terreinbeheer een dilemma opleveren zoals is gebleken in de zeer recente discussie over het beheer en de opvang van zeehonden in de Waddenzee. Het dilemma wordt fraai verwoord in de titel van het recent verschenen boek rond de zeehond in de Waddenzee “Van knuppelen tot knuffelen” (Bos, 2002).

Naast de genoemde ontwikkeling waarin het dierenwelzijn centraal staat is er ook een ontwikkeling die tegen het gebruik van de natuur voor productiedoeleinden is. Voor-

beelden hiervan zijn te vinden bij burgers die de reguliere houtkap in het Nederlandse bos ter discussie stellen als ook bij groepen die het schieten van zeehonden door de autochtone bevolking verbieden (zie de discussie tussen WNF en Greenpeace over het schieten van zeehonden in Canada). De dierethische benadering van natuur is sterk gerelateerd aan waarden en normen die antropocentrisch zijn (in tegenstelling tot ecocentrische waarden en normen; zie 3.2 en tabel 2) en is daarmee gerelateerd aan een meer stedelijke cultuur die vervreemd is van de rol en betekenis van natuur in meer natuurlijke systemen waarvan ook de mens onderdeel kan zijn.

Dit kan ook gelden voor mensen die tegen de productiefunctie van bos zijn, maar zij kunnen ook opvattingen over natuur hebben die aansluiten bij het “wildernis” en “Nieuwe Natuur” concept.

<i>Percepties op landelijk gebied en opvattingen over natuur</i>	<i>Cognitief/ ecologisch</i>	<i>Normatief/ ethisch</i>	<i>expressief/ esthetisch</i>
<i>Utilitair: functionele natuur in productie omgeving; stadslandschap/ stadsmetropool</i>	<i>productie ecologie</i>	<i>antropocentrisch; dierethische benadering van natuur; anti-jacht</i>	<i>formalistisch: natuur en landschap als decor</i>
<i>Arcadisch: natuur in cultuurlandschap</i>	<i>structuurecologie sterk accent op vegetaties; fauna is volgend</i>	<i>rentmeester- en partnerschap; ingrijpen van de mens geoorloofd en zelfs noodzakelijk</i>	<i>subjectief natuur en landschap herkenbaar in relatie tot menselijke functies</i>
<i>Natuurgericht: “Nieuwe Natuur”</i>	<i>systeemecologie processen en plant-dier interacties</i>	<i>ecocentrische benadering van natuur (zelfordenend, zelfredzaam); geen ingrijpen van de mens</i>	<i>objectief natuur en landschap als eigen identiteit</i>

Tabel 2. Percepties op de natuurlijke omgeving van de mens en opvattingen over natuur (naar Keulartz et al., 2000).

*De veranderingen in het gebied buiten de stad zijn beschreven vanuit het perspectief “gebruik”, “beleving” en “natuur”. Geconstateerd is dat gebruiksfuncties als bos- en landbouw maatschappelijk minder belangrijk zijn geworden, waarbij bepaalde landbouwsectoren wel een ontwikkeling doormaken met industriële kenmerken, waardoor (historisch) vertrouwde landschappen er heel anders gaan uitzien. Andere gebruiksfuncties als recreatie en “water” zijn in belangrijkheid toegenomen waarbij beide het landelijk gebied gebruiken op een manier dat het steeds meer functioneert als decor voor de vrijetijdsbesteding.*

*Urbanisatie en een dichte infrastructuur maken verder dat stedelijke kernen elkaar raken en dat stad en landelijk gebied meer verweven raken, waardoor karakteristieke streken verdwijnen en stadslandschappen ontstaan, waarin steden en burgers zoeken naar een eigen identiteit en waarin terreinbeheerders hun doelen moeten verwezenlijken.*

*Vanuit de “beleving” wordt enerzijds door (groepen) burgers gevraagd om collectieve zaken als rust, ruimte en stilte en anderzijds om een breed scala van recreatieve voorzieningen. Beide vormen van behoeftes leiden tot spanningen bij de realisatie en dus in de praktijk van het terreinbeheer. Zij beïnvloeden tevens de relaties die het terreinbeheer heeft met burgers en overheid. Het terreinbeheer moet gegeven deze frictie zich beraden op haar draagvlak bij burgers en beleid en de instrumenten die het meest effectief zijn om het gewenste draagvlak in stand te houden.*

*Vanuit het perspectief “natuur” is geconstateerd dat zowel de natuur van de oude cultuurlandschappen als de “Nieuwe Natuur” in het beleid zijn geaccepteerd, maar maatschappelijk (binnen en buiten kringen van natuurbescherming en terreinbeheer) nog steeds worden bediscussieerd. Daarnaast is recent de aandacht voor natuur in stadslandschappen dan wel multifunctionele gebieden toegenomen. De rol en betekenis van het terreinbeheer in deze landschappen is nog niet duidelijk.*

*Voor natuurbescherming en terreinbeheer lijkt een groot draagvlak te bestaan, maar enkele ontwikkelingen zetten vraagtekens bij het soort natuur dat wordt gedragen (zie de ontwikkelingen in recreatieve behoeftes, andere opvattingen over natuur, onbekendheid van traditionele natuur bij jongeren). Met name meer anti-jacht en anti-productiegerichte opvattingen die aan een dierethische benadering gerelateerd kunnen worden, lijken door de overheid gehoord te worden en hebben gevolgen voor de uitvoering van het beleid en dus voor de praktijk van het terreinbeheer.*

### 4.3 Institutionele trends

In de voorgaande hoofdstukken zijn een aantal maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die halverwege de vorige eeuw reeds of daarna zijn begonnen of die van recentere datum zijn. In deze ontwikkelingen staan de drie grote groepen van actoren centraal waarmee de beheerder contacten heeft, de overheid, de burgers en andere (vooral belangen)organisaties. In de beschrijvingen ligt een zeker accent op de rol van de burgers in de ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelingen beschreven die met name de positie en rol van de centrale overheid betreffen. Haar positie en rol zijn belangrijk voor de directe relatie die ze onderhoudt met de drie andere groepen (zie figuur 1) maar ook voor de maatschappelijke ruimte die de andere groepen van actoren kunnen opvullen als het om het formuleren en uitvoeren van het beheersbeleid gaat.

Enkele belangrijke ontwikkelingen waarmee de centrale overheid (en lagere overheden vaak in dezelfde mate) te maken hebben zijn:

- Internationalisering en juridisering;
- Verweving en wederkerigheid (terugtrekkende overheid).

Het hoofdstuk volgt in belangrijke mate het rapport “ De toekomst van de nationale rechtsstaat” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2002).

### **4.3.1 Internationalisering en juridisering**

#### *Internationalisering*

Internationalisering doet zich voor op juridisch, politiek en economisch gebied. Voor de maatschappelijke positie van het terreinbeheer is met name het juridisch gebied belangrijk. Immers de nationale wetgeving wordt steeds sterker beïnvloed door Europese wetgeving. De Vogel- en Habitatrichtlijnen en hun doorwerking in de Natuurbeschermingswet (NB- wet) en Flora- en Faunawet (FF- wet) zijn de meest saillante voorbeelden.

Internationalisering van het recht betekent dat de Nederlandse rechter in toenemende mate Europees recht moet toepassen in nationale rechtszaken, waarbij zowel voor rechter als burger en belangenorganisaties interpretatieruimte in de wetgeving moet worden ingevuld.

De toepassing van de nieuwe wet- en regelgeving betekent voor de praktijk van de beheerders dat in eerste instantie een grote mate van rechtsonzekerheid is ontstaan. Er is grote onduidelijkheid over wat nu precies wel of niet is toegestaan. Deze onzekerheid betreft niet alleen de terreinbeheerders maar ook de private ondernemingen. Een ander punt is dat bij de implementatie van de wetgeving een aantal instrumenten worden genoemd (meldingsplicht, beheersplan) waarvan het tot op heden onduidelijk is in welke mate de terreinbeheerders hiermee te maken krijgen (hoe worden ze inhoudelijk vorm gegeven en wie past ze toe of stelt ze op). Bij de implementatie is vooral artikel 6 van de Habitatrichtlijn van grote betekenis, waarbij voor de terreinbeheerders belangrijk is na te gaan of de invulling van de vereiste beheersplannen vergelijkbaar is voor alle landen, zodat hun betekenis overal dezelfde is. De rol die de terreinbeheerders hierbij kunnen spelen is nog geheel onduidelijk.

Opvallend is dat de implementatie van de beide Europese Richtlijnen in andere EU-lidstaten zonder al te grote commotie lijkt plaats te vinden. Voor het terreinbeheer lijkt het er op dat elders een beheer wordt uitgevoerd dat hier (nog) niet is toegestaan. Twee zaken lijken hier voor de Nederlandse situatie van belang. De Europese Richtlijnen gelden voor alle lidstaten ondanks hun verschillen in de mate waarin zij nog beschikken over een landelijk gebied met de dominante productiefuncties land- en bosbouw dan wel over een landelijk gebied dat sterk onder invloed staat van een stedelijke dynamiek en opvattingen over beheer die meer voort lijken te komen uit een stedelijke cultuur, zoals in de beschrijving over het ontstaan van de stadsland-schappen is aangegeven (zie 4.2). Er zijn geen landen in

Europa die vergelijkbaar zijn met Nederland op dit punt al lijkt dit wel te gelden voor landsdelen of een deelstaat als Rijnland- Westfalen in Duitsland. Het “passend maken” van de Europese wet- en regelgeving voor de Nederlandse situatie vraagt daarom extra aandacht voor deze uit-zonderlijke situatie. Maar juist op dit punt is het de vraag of de Nederlandse wetgever voldoende oog heeft voor de realiteit van het beheer van een sterk verstedelijkt lan-delijk gebied en de rol van de beheerder daarbij en niet kiest voor een interpretatie van de regelgeving die meer aansluit bij een stedelijk cultuur, die “de kloof tussen Brussel en de beheersrealiteit” vergroot.

Een ander aspect van de internationalisering is dat bij de uitvoering van het beleid “Europa” steeds nadrukkelijker in beeld komt. De EHS heeft zijn ecologische en juridische basis in Natura - 2000. Maar hoe de Nederlandse EHS nu precies aansluit en beheerd moet worden gegeven de aangewezen gebieden voor prioritaire habitats en soorten (speciale beschermingszones) in Nederland en daarbuiten moet nog grotendeels worden ingevuld. Een belangrijke rol daarbij lijkt weggelegd voor grensoverschrijdende projecten. Samenwerking met collega terreinbeheerders of andere partners in aangrenzende landen kan zeker nog versterkt worden en moet niet alleen tot de grotere terreinbeheerders beperkt blijven.

### *Juridisering*

Onder de toenemende juridisering van de samenleving wordt bedoeld dat een toenemend beroep op het recht en de rechter wordt gedaan om geschillen tussen burger(organisaties) en de overheid en burgers(organisaties) onderling te beslechten. Voorbeelden van de toegenomen juridisering op het vlak van de natuurbeschermingswetgeving behandelen Verschuuren en Wijmen in hun rapport “Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen” (2002). Zij noemen drie oorzaken voor de juridisering op dit gebied.

- 1- De wetgeving op het gebied van de natuurbescherming bevindt zich in een overgang van oude naar nieuwe wetgeving. Daarnaast is deze wetgeving gecompliceerd en ondervindt ze een toenemende beïnvloeding van Europese Richtlijnen.
- 2- Bij het openbaar bestuur dat binnen de wettelijke kaders beslissingen moet nemen blijkt het te mankeren aan juridische kennis maar ook feitelijke kennis (welke gebieden zijn als speciale beschermingszones aangewezen en meer algemeen welke soorten en typen habitats komen waar voor; hoe moeten juridische afwegingskaders, als significante effect, worden geïnterpreteerd). Dit gebrek aan kennis lijkt samen te hangen met een sterk sectoraal denken bij de overheden, het geringe gewicht van natuurbescherming in de politiek en een tekortschietende voorlichting en communicatie. Ook de geringe kans op sancties bij het niet naleven van de voorheen geldende natuurbeschermingswetgeving speelt hier een rol.
- 3- De gebrekkige implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn is door de rechter pas vrij laat onderkend waarbij een toetsing aan deze Richtlijnen in het begin ook tamelijk onzorgvuldig gebeurde.

De gebrekkige implementatie van de Europese Richtlijnen (maar zie ook wat hierboven bij Internationalisering is gezegd over de interpretatie van deze regelgeving) is dus een van de oorzaken van de toename van het aantal rechtzaken waarin de acto-

ren overheid, burger en belangenorganisatie elkaar in wisselende samenstelling voor de rechter treffen (RLG, 2001; zie ook 4.3.1). Inzet is meestal het “natuurbelang” waarbij de ene partij de andere aanklaagt omdat deze het belang niet goed behartigt of niet volgens de regels naleeft. In de meeste gevallen betreft het burgers en belangenorganisaties versus de overheid of belangenorganisaties onderling. In een enkel geval betreft het de beheerder versus een burger of belangenorganisatie.

Echter het komt ook steeds vaker voor dat burgers of een belangenorganisatie de beheerder aanklagen omdat ze menen dat deze met zijn beheer hun belang schaadt. Het aansprakelijk stellen van beheerders voor lichamelijk letsel of schade aan eigendommen is een voorbeeld hiervan. Deze vorm van juridisering wordt ook wel “Claimcultuur” genoemd in navolging van de ontwikkelingen in Amerika.

De gegeven voorbeelden illustreren de relatie tussen juridisering en de trends van emancipatie en individualisering zoals beschreven in 4.1.1 en 4.1.2.

Aan de hierboven genoemde zaken wordt verder geen aandacht besteed in dit rapport voorzover het problemen betreft die opgelost kunnen worden door wetsaanpassing of controle op de wetgeving. Het zijn echter voorbeelden van de toegenomen juridisering en individualisering van onze maatschappij waarbij de beheerder is betrokken. Voorzover er andere oplossingen mogelijk lijken dan die welke direct aan de wetgeving zelf zijn verbonden zullen deze in hoofdstuk 5 worden behandeld.

Internationalisering leidt net als individualisering tot andere maatschappelijke posities van actoren rond onze “Natuur” en daarmee tot veranderende relaties tussen deze actoren. Zodra dit tot problemen of conflicten leidt kan gesteld worden dat: waar voorheen burgers en belangenorganisaties hun conflicten onderling regelden functioneert het rechtssysteem steeds meer als laatste “redmiddel” om deze actoren rond het beheer van de Nederlandse natuur aan elkaar te binden en met elkaar te verbinden.

Een vraag die hier gesteld kan worden is of conflictbeheersing door de rechter de enige oplossing is voor verstoorde verhoudingen tussen bijvoorbeeld de beheerder en andere actoren. De praktijk laat zien dat het nadrukkelijk communiceren met en het betrekken van actoren bij het beheer en beheerskeuzes van terreinbeheerders mogelijkheden biedt om problemen op te lossen of mogelijk zelfs te voorkomen (diverse auteurs in de serie Maatschappelijk draagvlak in Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 2002).



*Samenvattend kan gesteld worden dat internationalisering van het terreinbeheer vooral merkbaar is door de implementatie van Europese wet- en regelgeving, zoals met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hierbij is echter grote onzekerheid ontstaan bij uitvoerders zoals de terreinbeheerders vanwege een gebrekkige regie en communicatie door het Ministerie van LNV en onduidelijkheid over belangrijke begrippen in de richtlijnen. Tevens lijkt de positie van het terreinbeheer onduidelijk daar gangbaar beheer opeens juridisch aan te vechten is. Dit lijkt in tegenstelling tot de gang van zaken in het buitenland.*

*Geconstateerd wordt dat de richtlijnen moeten gelden voor alle lidstaten, hoewel die sterk verschillen in de mate waarin hun landelijk gebied onder invloed staat van de traditionele productiefuncties (land- en bosbouw) dan wel onder een stedelijke invloed zoals in de stadslandschappen in Nederland en delen van andere Europese landen. Dit is bepalend voor de groepen van actoren (en hun behoeftes) waarmee overleg en/ of samengewerkt moet worden. Het is de vraag of bij de implementatie van de richtlijnen voldoende aandacht bestaat voor de praktijk van het terreinbeheer dat in dergelijke sterk verstedelijkte gebieden moet opereren.*

*De implementatie van de richtlijnen leidt ook tot een toegenomen juridische procesgang, zowel door organisaties als particulieren. Daarnaast wordt het ontstaan van een "claimcultuur" gesignaleerd die ook tot meer rechtspraak kan leiden. Beide ontwikkelingen illustreren dat problemen of conflicten tussen beheerders en andere actoren minder dan voorheen door onderling overleg worden opgelost maar meer door een beroep te doen op de rechter. In verband met een breed maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid en de uitvoering daarvan, o.a. door het terreinbeheer, lijkt het noodzakelijk meer aandacht te besteden aan proactief handelen, een open communicatie en vroegtijdig overleg met alle relevante actoren.*

#### **4.3.2 Organisaties: van "tot nut van het algemeen" naar maatschappelijk ondernemen**

##### *Overheid en maatschappelijk middenveld*

Met name de trends van Internationalisering en Individualisering leiden tot andere posities van vooral de overheid en de burgers. Maar omdat de overheid een aantal van haar taken en een deel van haar beleid laat uitvoeren door (particuliere) organisaties (als organisaties van particulier initiatief met publieke taken) stellen de genoemde processen ook de oude verhoudingen tussen de overheid en deze organisaties in een nieuw daglicht. Dit is nog meer het geval daar de overheid zelf een proces van "terugtrekken" doormaakt.

Vanouds kent Nederland een groot aantal organisaties die maatschappelijke doelen nastreven en verwante overheidstaken uitvoeren. Hiertoe behoren ook de organisaties die werken rond de natuurbescherming en het natuurbeheer. De organisaties behoren tot wat de "civil society" wordt genoemd. Deze "civil society" onderhoudt allerlei (vormen van) van relaties met de overheid en soms wordt er nauw en soms minder nauw met elkaar samengewerkt. Vooral bij een nauwe samenwerking ontstaat een complex dat ook wel maatschappelijk middenveld wordt genoemd (WRR, 2002).

### 4.3.2.1 Maatschappelijk middenveld: verweving en wederkerigheid

De wereld van de natuurbescherming en het natuurbeheer wordt vanouds gekenmerkt als een wereld van organisaties veelal opgericht door particulier initiatief maar met relaties in politiek en daarmee verbonden maatschappelijke kringen. Het betrof maatschappelijke organisaties die zich richtten op de publieke zaak. Deze wereld van particulier initiatief voor publieke zaken is in de loop van de vorige eeuw uitgegroeid tot een georganiseerd particulier initiatief voor publieke taken. Het kreeg hiermee een positie als maatschappelijk middenveld, tussen overheid en markt in. Hierbij beschermde de overheid enerzijds de organisaties tegen de druk van de markt, anderzijds moest zij ervoor zorgen dat de instellingen tegen eenzijdige invloed van haarzelf werden beschermd.

Anders gezegd, de natuurbeschermingsorganisaties en beheerders rekenen zich tot de maatschappelijke organisaties die algemeen maatschappelijke doelen nastreven waaronder die van de bescherming van plant, dier en landschap, maar ook vaak die van het voorzien in recreatieve behoeften of de houtproductie. En in toenemende mate komen daar recent maatschappelijke doelen bij op het gebied van waterkwaliteit en -kwaliteitsbeheersing (waterberging en drinkwatervoorziening).

Als particuliere ondernemer kan ze een productiefunctie nastreven, waarvan de belangrijkste die van de houtproductie is. De overheid heeft als beleid geformuleerd dat 70% van het bos zijn productiekwaliteit behoudt (Staatsbosbeheer heeft derhalve houtproductie als taakstelling) maar in 4.2 hebben we gezien dat de productiefunctie sterk aan belang heeft ingeboet. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de overheid haar beleidsdoel niet actief nastreeft.

De relatie tussen de overheid en de organisaties die zich richten op publieke zaken (onderwijs, gezondheidszorg, natuurbescherming), maar die bij de beleidsuitvoering steeds vaker publieke taken uitvoeren, heeft een aantal kenmerken. Eén daarvan is dat de overheid steeds meer een rol is gaan vervullen waarin zij samen met de organisaties de publieke ruimte deelt en op basis van wederkerige verhoudingen met de organisaties maatschappelijke problemen op korte termijn probeert op te lossen. Trefwoorden voor deze rol zijn horizontalisering en vervlechting als het om besluitvorming rond de maatschappelijke taken gaat en probleem oplossend in een breed vlak van voorzieningentaken als het om uitvoering gaat (WRR, 2002).

Deze rol staat tegenover die waarin de overheid zich bij de besluitvorming sturend opstelt staande boven de andere groepen van actoren (verticale besluitvorming), zich op langetermijnplanning richt als het om uitvoering gaat van maatschappelijke taken (in plaats van korte termijn probleem oplossen) en verder zelf wil presteren door voorzieningen aan te bieden (in plaats van ordenen op het gebied van voorzieningen).

De rol van de overheid die de afgelopen decennia gekenmerkt wordt door horizontalisering en vervlechting in de besluitvorming is door een aantal oorzaken tot stand gekomen (zie hierna) en leidt steeds vaker tot specifieke problemen. Een aantal van deze oorzaken moet genoemd worden omdat ze illustratief zijn voor de relatie tussen overheid en de natuurbeschermende en terreinbeherende organisaties in de afgelopen decennia. Tevens kan hierdoor duidelijk worden gemaakt waar de overheid een oplossing zoekt voor de gerezen problemen door haar positie te veranderen ten opzichte van het maatschappelijk middenveld. Hierdoor zullen de relaties tussen de overheid en de organisaties veranderen.

#### **4.3.2.2 Factoren die bijdragen aan een “horizontale en complexe besluitvorming”**

Factoren die bijdragen aan horizontalisering en vervlechting van de besluitvorming liggen aan de kant van de overheid en aan die van de maatschappelijke instellingen (WRR, 2002):

##### *1. Factoren bij de overheid*

###### 1.1 Minder afstand tussen overheid en burgers.

Een aantal belangrijke gebeurtenissen (denk aan beide wereldoorlogen) begin en midden vorige eeuw hebben er toe geleid dat de overheid steeds meer direct is gaan ingrijpen en sturen in problemen tussen staat en maatschappij. De afstand tussen beide is daarbij verkleind en beide partijen zijn meer in elkaars verlengde komen te liggen. Deze ontwikkeling is nog versterkt door de ontwikkeling naar een maatschappij van organisaties, die elkaar trachten te gebruiken voor het bereiken van hun doelen. Dit laatste is binnen de wereld van de natuurbescherming en -beheer pas laat op gang gekomen.

###### 1.2 Uitbreiding van overheidssubsidiëring.

Veel van de voorzieningen in het publieke domein (zorg, onderwijs, huisvesting etc.) komen voort uit particulier initiatief en zijn pas onder invloed van een massaal gebruik van de voorzieningen steeds meer door de overheid gesubsidieerd. Daarmee zijn ze vooral in de jaren zeventig binnen de invloedssfeer van de centrale overheid gekomen en zijn taken en bevoegdheden vastgelegd in wettelijke (plannings)systemen. De overheid kreeg hierdoor als wetshandhaver ook een medeverantwoordelijkheid voor het bevorderen van de condities waardoor de maatschappelijke instellingen in stand konden blijven. Om willekeur bij de subsidieverstrekking te voorkomen heeft de overheid deze aan voorwaarden gebonden en eisen gesteld aan de professionaliteit van de uitvoering en aan de schaalgrootte. Ook deze ontwikkelingen hebben zich (deels) herkenbaar en soms vrij laat (denk aan het planningssysteem van de natuurdoeltypen), binnen de wereld van het beheer voltrokken.

###### 1.3 Meer regulering en toezicht.

Een factor die direct samenhangt met de uitbreiding van de subsidiëring is een uitbreiding van de wet- en regelgeving en het staatstoezicht op de voorheen autonome maatschappelijke organisaties, zij het vooral op het gebied van onderwijs, zorg en woningbouw. Daartegenover stond een ontwikkeling waarbij de organisaties meer

betrokken werden in het proces van voorbereiding van wetten en bestuurmaatregelen. De uitruil van wetgeving en toezicht van bovenaf en advies van onderop hebben de relaties tussen de overheid en de maatschappelijke organisaties verveelvoudigd.

Tevens ontstond de behoefte aan aanvullende en nieuwe vormen van toezicht op het nakomen van de subsidievoorwaarden. Voorbeelden zijn toezicht op planprocedures (onderwijs, gezondheidszorg) en de invoering van contracten (budget- en lump-sum financiering) (WRR, 2002).

Wat het natuurbeheer betreft zijn deze ontwikkelingen slechts gedeeltelijk herkenbaar. Zo is de vraag naar de effectiviteit en efficiëntie van het beleid ten aanzien van het natuurbeheer pas zeer recent openlijk gesteld vanuit Den Haag aan het Natuurplanbureau.

#### 1.4 Opheffen koepelinstellingen en ontzuiling.

Met de ontzuiling in de vorige eeuw is ook de invloed afgenomen van de (koepel) instellingen die voor verschillende organisaties en voorzieningen met één mond richting overheid konden spreken. Met name allerlei Centrale en Nationale Adviesraden vallen hieronder. Maar ook organisaties als de productschappen hebben aan invloed ingeboet (het Landbouwschap is verdwenen).

Tegelijk ontstonden weer nieuwe vertegenwoordigende koepels als de Unie van Bosgroepen en die van de Landschappen en kregen andere private, maar vaak kleinere door de overheid gesubsidieerde organisaties, ook invloed op het beleid en de beleidsuitvoering. In de wereld van het beheer deden organisaties als Instandhouding Kleine Landschapselementen (IKL), de stichting ARK, de Bosgroepen en SBNL en op beheer en actie gerichte organisaties als “Pieterburen”, Das & Boom en Kritisch Bosbeheer hun intrede.

#### 1.5 Planning en verzelfstandiging ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen.

De opkomst van het denken in termen van planning en beleid ten aanzien van de gesubsidieerde sector heeft deze instellingen en de overheid, met name de betreffende departementen, ook nader tot elkaar gebracht omdat een gemeenschappelijk denken en werkkader ontstond. Dit komt o.a. tot uiting in de competitie tussen delen van departementen om middelen voor “hun” maatschappelijke instellingen. In hoeverre dit ook geldt voor de wereld van het beheer is onduidelijk. Meer herkenbaar is de trend van de verwetenschappelijking van beleid (zie het eerder genoemde planningsstelsel van de natuurdoeltypen). Deze trend maakt het vanzelfsprekend dat een overheid die doelgericht haar beleid wil uitvoeren de instellingen nodig heeft om de doelen te bereiken die zij zich heeft gesteld. Dit biedt de instellingen ook weer mogelijkheden om de overheid aan te spreken op wat zij voor hen doet. Een voorbeeld van deze wederzijdse beïnvloeding geeft Peters (1999) in haar proefschrift naar de invloed van de politiek, het bestuur (ambtenaren), lagere overheden, adviesorganen en belangenorganisaties op het vlak van kinderopvang, politie en “groene ruimte” (zie voorbeeld in 4.4.2).

Het accent op een centrale formulering en uitvoering van het beleid in nauwe samenwerking en uitvoering met maatschappelijke organisaties in de jaren zeventig is in de jaren tachtig en negentig meer komen te liggen op uitbesteding en overdracht van

taken naar publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke organen. De overdracht van beheers- en beleidstaken naar “beneden” betekende meer verantwoordelijkheid en meer ruimte voor zelfstandig handelen van de maatschappelijke organisaties (vergeleijk ontwikkelingen bij Staatsbosbeheer). De overheid daarentegen versplinterde in veel gevallen in onderdelen met een eigen “markt” zoals die voor beleidsvoorbereiding, uitvoering en toezicht. Dit verschijnsel heeft de horizontalisering tussen overheid en maatschappelijke organisaties versterkt omdat de overheid bij dergelijke werkzaamheden op vele manieren was en is aangewezen op de medewerking van de (semi-) private organisaties (zoals de Bosgroepen). Voor de besluitvorming heeft dit tot gevolg gehad dat het zogeheten “poldermodel” volop tot ontwikkeling kon komen.

## *2. Factoren bij de maatschappelijke instellingen*

### *1.1 Professionalisering en schaalvergroting.*

De professionalisering van de instellingen heeft de positie van het management en de medewerkers versterkt. Hierdoor zijn de verhoudingen tussen de overheid en de instellingen meer op hetzelfde vlak komen te liggen. Deze professionalisering komt o.a. tot uitdrukking in veranderingen van de verhouding van besturen van de organisaties tot de ledenvergaderingen (grotere betrokkenheid en inspraak) en het plaats maken bij veel organisaties van amateurbestuurders voor permanente dagelijkse besturen ondersteund door centrale administraties.

### *1.2 Heterogeniteit.*

Waar de overheid versnipperd en opgedeeld is in haar handelen en daardoor minder monolithisch is geworden, zijn de organisaties in het middenveld ook meer heterogeen geworden. Zo zijn verschillen tussen organisaties met vergelijkbare taken toegenomen (vergeleijk Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten). Maar de heterogeniteit is ook toegenomen doordat andere organisaties tot het middenveld zijn toegetreden. Voor de wereld van het beheer kan aan de al eerder genoemde kleinere organisaties worden gedacht. Tegelijk zijn de relaties met de private ondernemingen toegenomen, waarbij gedacht kan worden aan bijdragen van gebruikers, sponsorcontracten, subsidiëring door loterijen en commerciële dienstverlening door de instellingen als extra bron van inkomsten.

De wisselwerking tussen de factoren aan de kant van de overheid en die van de organisaties heeft tot gevolg dat regulering niet alleen van de kant van de overheid afkomstig is, maar ook van de andere partijen (WRR, 2002).

### *2.3 Overheidsregulering en zelfregulering.*

Regulering van maatschappelijke taken vindt dus plaats zowel door de overheid als door de organisaties die dergelijke taken mede uitvoeren. Dit geldt des te meer naarmate de overheid zich terugtrekt van het zelf uitvoeren van beleidstaken. Dit betekent dat als de regulering opgevat wordt als iets wat tot de publieke ruimte behoort deze ruimte meer verdeeld wordt tussen aan de ene kant overheidsregulering en anderzijds maatschappelijke zelfregulering. Beide vormen van sturing vullen elkaar aan. Deze vorm van regulering is echter nog volop in ontwikkeling (WRR, 2002).

Voorbeelden zijn te geven bij de flexibilisering van de arbeidsmarkt, bij de toelating en inburgering van vreemdelingen tot Nederland en in het geval van decentrale rechtshandhaving (Justitie in de buurt). Voor het beheer ligt hier wellicht een oplossing van het probleem rond de veiligheid in het buitengebied (zie hoofdstuk 5). Ook de houtcertificering kan hier als voorbeeld worden genoemd.

#### 2.4 Overige factoren.

Naast de genoemde factoren van de kant van overheid, instellingen en de factor van de regulering van beide zijden tegelijk, zijn het verhoogde onderwijspeil en de kennisintensivering (zie ook 4.1.1) te noemen als van belang voor de toegenomen verwevenheid en horizontalisering van overheid en maatschappelijk middenveld.

Evenzo is de groei van het aantal organisaties zelf, tot een aantal van circa 10.000 verenigingen en stichtingen, van belang. Hierbij zijn vooral de organisaties op het gebied van de collectieve voorzieningen als scholen, zorginstellingen, woningbouwverenigingen en sportverenigingen sterk ontwikkeld en kennen een hoge participatiegraad (WRR, 2002). Bij politieke partijen en vakbeweging is deze participatiegraad lager. Bij een grote vereniging als Natuurmonumenten is de participatiegraad weliswaar hoog, maar hier participeren de meeste “leden” slechts als contribuant en als medeconsument (zie 4.2 en vergelijk de ANWB met haar Wegenwacht). Naast de oudere organisaties is, zoals eerder gesteld, ook een groot aantal nieuwe en vaak kleinere organisaties toegetreden tot het maatschappelijk middenveld.

Gesteld kan worden dat het maatschappelijk middenveld tot ver in de vorige eeuw overzichtelijk was. Maar door de genoemde ontwikkelingen is het veld van organisaties meer heterogeen en fluïde geworden waarmee het overzicht voor de burger minder is gegaan en de rollen van burgers steeds meer gedifferentieerd zijn geraakt. Belangrijk hierbij is dat vaste normatieve richtpunten voor het handelen van de overheid en de maatschappelijke organisaties minder vanzelfsprekend en onzekerder zijn geworden (WRR, 2002). Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de discussies rond de doelen van het terreinbeheer (4.1).

Tevens doet zich nog de ontwikkeling voor waarbij het aanbod van de particuliere organisaties met publieke taken niet altijd meer lijkt samen te vallen met de vraag van burgers omdat deze een veel gedifferentieerdere vraag lijken te hebben, die meer op een stedelijke cultuur georiënteerd lijkt te zijn (zie 4.2). De beheerder kent dit verschijnsel in de vorm van de vraag naar allerlei, niet verenigbare, vormen van terrein-gebruik door de leden en de gebruikers van hun terreinen.

Soms hebben de instellingen uit eigen beweging een antwoord op deze problematiek gevonden door de oprichting van een ledenraad of medezeggenschapsraad om personeel en gebruikers meer invloed te geven op de controle van hun beleid. Buiten de organisaties trachten burgers dit probleem soms te beslechten door naar de rechter te stappen om hun vermeend recht op en bepaald product op te eisen (zie hierboven juridisering).

De assertieve burgers verwachten (hun eigen) kwaliteit van de instellingen. Deze worden zo instrumenten voor burgers om hun individuele positie te verbeteren. Dit leidt er enerzijds toe dat de instellingen een eigen macht kunnen gaan vertegenwoordigen tegenover de overheid (zij kunnen zich tegenover de overheid namelijk beroe-

pen op het vervullen van wezenlijke functies voor de burgers). Zij kunnen daarmee de overheid onder druk zetten. Een voorbeeld vormen de acties van Natuurmonumenten richting centrale overheid in de afgelopen jaren (bijvoorbeeld rond het IJmeer), die zij uitvoerde in wisselende samenwerking met andere organisaties. Deze acties werden niet namens de gehele groep van terreinbeheerders gevoerd en ook is onduidelijk in welke mate ze de wensen representeerden van de leden en donateurs van de aangesloten organisaties. Er lijkt ondertussen een ontwikkeling gaande waarbij terreinbeheerders steeds meer in wisselende coalities, dus nooit namens de gehele beheerssector, opereren.

Anderzijds kan de overheid een beroep doen op een mogelijke onvrede onder burgers over de kwaliteit van de voorzieningen en met klachten hierover in media en parlement of met andere middelen, de organisaties onder druk zetten.

De uitvoering van de nota “Natuur voor mensen, mensen voor Natuur” geeft een voorbeeld van de nadruk die de overheid legt op het inventariseren bij verschillende groepen burgers van de door hen meest gewenste vorm van natuur en gebruik ervan. Zij wil hiermee het draagvlak voor natuur en natuurbeleid vergroten door deze beter te laten aansluiten bij de “mensen wensen”. Een groter draagvlak illustreert exact wat nodig is om de wederzijdse aansturing van overheid en organisaties te legitimeren en mogelijk te maken. Duidelijk is dat in de wederzijdse relatie de begrippen “natuurkwaliteit” en “gebiedskwaliteit” een belangrijke rol spelen.

De assertieve burger speelt niet alleen een rol in de relatie tussen overheid en instellingen maar ook binnen de instellingen zelf als uiting van het maatschappelijk streven naar een meer democratische invloed op de civil society en daarmee op het maatschappelijk middenveld. Een levendige “civil society” betekent dat ze onder democratische controle staat en daarmee haar functie geloofwaardig kan uitoefenen (WRR, 2002).

*Samenvattend kan gesteld worden dat de overheid voor het uitvoeren van taken en delen van haar beleid steeds meer betrokken is geraakt op en afhankelijk is geworden van organisaties en instellingen. Hun onderlinge verwevenheid en wederkerigheid is sterk toegenomen en heeft geleid tot het ontstaan van het zogeheten maatschappelijk middenveld. Besluitvorming vindt hier plaats door overleg, onderhandelen (poldermodel) en consensus.*

*Oorzaken voor deze ontwikkeling bij de overheid zijn:*

- *minder afstand tussen overheid en burgers en hun organisaties;*
- *toegenomen subsidies aan de organisaties door de overheid;*
- *meer regels en toezicht door de overheid in ruil voor meer betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding;*
- *opheffen grote koepelinstellingen en meer informeel contact met nieuwe koepels;*
- *verzelfstandiging gesubsidieerde instellingen in combinatie met een toegenomen verweving bij het realiseren van overheidsdoelstellingen door gemeenschappelijke planningsystemen en verwetenschappelijking van het beleid.*

*Oorzaken voor de trends bij de organisaties zijn:*

- *professionalisering en schaalvergroting;*
- *grotere heterogeniteit bij de organisaties en dus van het middenveld.*

*Verweving en wederkerigheid betekenen ook dat regulering van overheidstaken plaatsvindt zowel door de overheid zelf als door de (uitvoerende) organisaties, waarbij beide elkaar aanvullen. Vormen van regulering van beide kanten zijn momenteel volop in ontwikkeling.*

*Het heterogene middenveld maakt dat voor burgers vaak minder duidelijk is wie welke rol vervult en waar verantwoordelijkheden liggen. Ook zijn normatieve uitgangspunten voor het handelen van de overheid en organisaties minder vanzelfsprekend en dus eerder aanvechtbaar, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot collectieve en lange termijn doelen van terreinbeheerders. Burgers verwachten ook kwaliteit van hun organisaties en oefenen druk op ze uit om hun doelen te bereiken. Dit kan door de organisaties gebruikt worden om de overheid onder druk te zetten. Deze op haar beurt kan hetzelfde doen door gebruik te maken van onvrede bij burgers over de gerealiseerde kwaliteit van voorzieningen. Door bijsturing van "boven" en van "onderen" kan het middenveld haar taken geloofwaardig uitoefenen.*

### **4.3.3 Gevolgen van de beschreven trends**

Een aantal ontwikkelingen (democratisering, zelfregulering) lijkt steviger relaties tussen burgers en hun organisaties onderling op te roepen. Daarnaast gaan processen voort zoals het terugtreden van de overheid (die uitvoerende taken overdraagt aan organisaties, deze verzelfstandigt en privatiseert), het optreden van functiedifferentiatie bij overheid en organisaties, het ontstaan van netwerkachtige constructies. Deze ontwikkelingen bij elkaar kunnen leiden tot een maatschappelijk middenveld waarvan het onduidelijk is waar het private begint en het publieke eindigt. Deze ontwikkeling is direct van belang voor de inrichting en het beheer van het "buitenedelijk gebied" als het om de realisatie gaat van collectieve versus meer private (consumenten) doelen van burgers.



Horizontalisering en verweving tussen overheid en instellingen bij het oplossen van de problemen hebben geleid tot een groter wordende complementariteit van en samenwerking tussen beide groepen van maatschappelijke actoren. Hierbij krijgen de instellingen steeds meer de rol van maatschappelijke ondernemer die zich moet oriënteren op wat de wensen van de overheid en vooral de burger zijn aangaande de maatschappelijke voorzieningen die hij levert. Bij het vervullen van deze rol door de organisaties in het maatschappelijk middenveld kunnen zich problemen voordoen:

- horizontalisering draagt bij aan een herwaardering van de rol van de organisaties, omdat ze uitdrukkelijk worden aangesproken op hun bijdrage aan de uitvoering van de publieke taken en de realisatie van publieke normen. Het probleem is echter gesignaleerd dat welke publieke normen het betreft vaker dan voorheen onduidelijk is.
- horizontalisering leidt tot spanningen in de praktijk van de uitvoering. Enerzijds zijn de organisaties gehouden aan eisen die de overheid stelt aan toezicht, verantwoording en transparantie bij de realisatie van de publieke taken, anderzijds moeten zij met verschillende groepen actoren onderhandelen. Meer regels voor toezicht en informatie-uitwisseling leidt verder tot bureaucrativering van de relaties tussen overheid en organisaties bij de uitvoering van de maatschappelijke taken.
- gegeven de horizontalisering lijkt het natuurbeleid een extra probleem te kennen. Op nationaal niveau zijn de drie opvattingen over natuur als beleidsdoel in nota's genoemd en onderbouwd met argumenten. Natuurwaarden zijn dus op nationaal niveau expliciet aanwezig. Onderzoek naar de praktijk van de uitvoering van het beleid op lagere niveaus maakt echter duidelijk dat daar discussies al snel verengd worden en voornamelijk gaan over materiele en technische zaken, over grondgebruik, inrichting en vergoedingen. Dus voornamelijk utilistische overwegingen, soms aangevuld met argumenten ontleend aan wat streekeigen wordt genoemd (Keulartz et al., 2000). Natuurwaarden spelen op nationale schaal een belangrijke rol maar raken in discussies en besluitvorming op lagere niveaus op de achtergrond. Een terugtrekkende overheid en mondiger wordende burgers met een meer op stadslandschappen gerichte culturele achtergrond in combinatie met de trend om besluitvorming meer op regionaal niveau te laten plaatsvinden lijken het gesignaleerde probleem bij de uitvoering van het beleid alleen maar te vergroten.

De beschreven trends maken duidelijk dat een gezond maatschappelijk middenveld alleen mogelijk is als dit in staat is om zelf de noodzakelijke vernieuwingen tot stand te brengen. Omdat hieraan getwijfeld kan worden blijft daarnaast de tegendruk van zowel de rechtsstaat (door middel van sancties en toezicht) belangrijk. Evenzo is een open relatie tussen burger en organisaties belangrijk zodat de eerste van onderop ook tegendruk kan uitoefenen. Niet minder belangrijk is dat vanwege de vervlechting tussen overheid en organisaties de verdeling van de formele verantwoordelijkheden en de hiërarchie duidelijk blijven.

Omdat organisaties steeds meer publieke functies uitoefenen zullen zij zelf hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze functies moeten waarmaken. Verwacht wordt dat de controle hierop niet in de eerste plaats via publiekrechtelijk toezicht zal verlopen maar zowel via de organisaties zelf als door particulieren (organisaties). Een voorbeeld mag dit verduidelijken. Gepleit wordt om de controle op het handhaven van de Leerplichtwet niet uitsluitend door de onderwijsinspecteur te laten geschieden maar ook scholen zelf daarin een taak te geven, die daarover verantwoording afleggen, bijvoorbeeld door middel van het publiceren van het aantal spelers. Evenzo wordt gepleit om voetbalverenigingen verantwoordelijk te maken voor de veiligheid tijdens wedstrijden.

Voor het beheer kan hier een relatie gelegd worden naar het thema “Groen en veiligheid” (de discussie over wie nu verantwoordelijk is voor de veiligheid in groene gebieden). Ook kan een relatie worden gelegd met de rol van LASER als controlerende instantie bij de uitvoering van een aantal groene wetten (bijvoorbeeld de controle op het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen uit hoofde van de Flora- en Faunawet).

*Samenvattend kan geconcludeerd worden dat een sterke verveving tussen overheid en organisaties kan leiden tot een middenveld waarvan onduidelijk is waar het private begint en het publieke eindigt als het om de realisatie van collectieve versus private belangen gaat. Dit klemt temeer daar organisaties steeds meer als maatschappelijk ondernemer moeten optreden die zich op de wensen van overheid en burgers moet richten aangaande de maatschappelijke taken die hij vervult.*

*Hierbij kunnen zich problemen voordoen:*

- *het kan onduidelijk zijn op welke publieke taken en normen de organisaties worden aangesproken en afgerekend. Dit klemt temeer daar bij besluitvorming op lagere niveaus dan het nationale blijkt dat nationaal geformuleerde natuurwaarden en doelstellingen in discussies op de achtergrond raken.*
- *organisaties moeten zowel voldoen aan de eisen van de overheid als het gaat om toezicht, verantwoording en transparantie bij de taakuitvoering maar tegelijk communiceren en onderhandelen met groepen van actoren. Dit kan tot verstarring en verstoring van relaties met actoren leiden.*

## 4.4 De terreinbeheerder door de tijd

### 4.4.1 Heterogeniteit

Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven hoort ook een korte schets van de veranderingen binnen het “Terreinbeheer” zelf. Dat is niet eenvoudig gezien de heterogeniteit van de groep terreinbeheerders, die allemaal een eigen geschiedenis hebben. Het gaat om een groep eigenaren en beheerders waarin voorkomen: overheden (de Staat, dat wil zeggen diverse ministeries, de Provincies en Gemeenten) en aan de Staat sterk gelieerde uitvoerende organisaties als SBB, privaatrechtelijke organisaties (Waterleidingbedrijven, Water- en Recreatieschappen), particuliere op natuurbeheer gerichte organisaties (Natuurmonumenten, Prov. Landschappen, Stichting ARK, SBNL, IKL) en particulieren c.q. particuliere bedrijven. Ze hebben zich op verschillende manieren georganiseerd zoals de boseigenaren (inclusief natuurbeschermingsgerichte organisaties) in de Unie van Bosgroepen

en een gedeeltelijk overlappende organisatie als de Federatie Particulier Grondbezit. Hiernaast bestaat de Publiekrechtelijke organisatie van het Boschap. Deze bestuurlijk en organisatorische heterogeniteit uit zich in de verschillende maatschappelijke rollen die de organisaties vervullen bij het uitvoeren en vormgeven van hun taken.

Allemaal zijn ze gehouden het door de overheid (Ministerie LNV) geformuleerde beleid vorm te geven door actief terreinen te beheren en/of het beheer daarvan te faciliteren (belangenbehartiging). Vergelijk Natuurmonumenten met de Federatie van Particuliere Grondeigenaren (FPG). De taken verschillen maar ook het perspectief van waaruit de taken worden uitgevoerd. Dit heeft vaak te maken met de oorsprong en geschiedenis van de beheerder als organisatie en daarmee de verschillen die er zijn bij het vervullen van de functies die aan terreinen kunnen worden toegekend: productie (bosbouw, recreatie), beleving (educatie, voorlichting), natuur (biodiversiteit, landschap). Belangrijk bij de uitvoering en vormgeving van zijn taken (in verband met het maatschappelijk draagvlak) is de mate waarin een beheerder met burgers kan communiceren en ze kan inzetten (soms letterlijk in de terreinen) in het maatschappelijk debat over nut en noodzaak van het terreinbeheer. Daarmee is ook aangegeven dat de manier waarop beheerders door middel van dit debat het beleid van de overheid mede kunnen bepalen sterk verschilt.

Deze heterogeniteit betekent tevens dat de problemen in hoofdstuk 3 en de maatschappelijke ontwikkelingen in dit hoofdstuk niet door elke beheerder hetzelfde worden ervaren of voor hem dezelfde gevolgen zullen hebben (gehad). Een belangrijke vraag is wel of de beheerders op deze ontwikkelingen meer als een collectief met gemeenschappelijke belangen of meer vanuit de organisatorische heterogeniteit willen inspelen. In het eerste geval komen meteen de vragen op hoe (taken en rollen) dat het beste kan en met wie kan worden samengewerkt vanuit welk perspectief. De heterogeniteit in de groep van terreinbeheerders betekent dat het naar buiten treden en dus bekend zijn als “de Terreinbeheerders van Nederland” geen eenvoudige opgave is, zo men dat al wil. Het stelt hoge eisen aan de interne coherentie. Of dit als een probleem of als een kans moet worden gezien gegeven de ontwikkelingen in “het maatschappelijke middenveld” wordt in hoofdstuk 5 besproken.

#### **4.4.2 Interne en externe ontwikkelingen**

Vanaf ongeveer de vijftiger jaren van de vorige eeuw hebben zich enkele interne en externe ontwikkelingen voorgedaan die, ondanks de interne heterogeniteit, voor alle beheerders gevolgen hebben gehad o.a. voor hun positie in het “maatschappelijk middenveld”.

Tot halverwege de vijftiger jaren bestaat bij de terreinbeheerders vooral aandacht voor de productiefunctie van hun terreinen (bosbouw) en is net een uitvoerige discussie afgerond over de vraag of actief ingrijpen in de natuur in de terreinen (voornamelijk in de vorm van reservaten) noodzakelijk en geoorloofd is. In deze discussie speelt de vegetatiekundige prof. dr. V. Westhoff een belangrijke rol en de

discussie leidt tot de acceptatie van het begrip “natuurtechnisch beheer”. Hiermee komt het terreinbeheer sterker onder invloed van het natuurbeheergerichte denken. Zowel vanwege het bosbeheer en het natuurbeheer zijn de beheerders sterk intern gericht en hebben ze vooral aandacht voor vragen over het technisch en doelmatig beheer van hun terreinen. Maatschappelijk is men vooral gericht op “de landbouw” waarmee nu eens wel en dan weer niet kan worden gecommuniceerd en worden samengewerkt (Windt, 1995; Dekker, 2002).

De jaren 60-80 hebben ook invloed op de wereld van het terreinbeheer en die van de verwante natuurbescherming. In het “actiewezen” ontstaan groepen, vaak gerelateerd aan en gevoed vanuit de wetenschappelijke wereld en later ook formeel vorm gegeven in de diverse vakgroepen Biologie & Samenleving, die direct (Kritisch Bosbeheer) of indirect (Kritische Biologen) de gangbare uitgangspunten en beheersmethoden van natuurbescherming en terreinbeheer ter discussie stellen. Zij vragen ook expliciet aandacht voor de maatschappelijke rol die milieu- en natuurbescherming kan of moet spelen. Er worden talrijke discussies gevoerd over onder andere bosbeheer in relatie tot de functie natuur en het natuurbeheer/-bescherming in relatie tot de landbouw (scheiden of verweven) en het landelijk gebied (er wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor “waardevolle cultuurlandschappen”). Het resultaat is enerzijds dat particuliere organisaties als Centrum voor Landbouw en Milieu, de Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Werkgroep Noordzee, Kritisch Faunabeheer en vele anderen ontstaan, anderzijds dat de natuurbeschermingsorganisaties sterker vermaatschappelijken en zich nadrukkelijker in het maatschappelijk debat laten horen. Het ledental van verschillende terreinbeherende organisaties begint te groeien. Via verschillende kanalen wordt tevens, niet zonder resultaat, getracht het beleid te beïnvloeden. In dezelfde jaren worden ook de eerste kritische opmerkingen gemaakt over de landbouw (overproductie, mestprobleem).

In de jaren die volgen neemt de maatschappelijke betekenis van de productiesector landbouw sterk af. De natuurbescherming en het terreinbeheer worden nadrukkelijk betrokken bij en spelen zelf een actieve rol in de discussies over het maatschappelijk functioneren van hun terreinen en communiceren hierover met voorheen “onbekende” actoren uit de wereld van de visserij, de energiewinning, de waterwinning etc. Ook treden ze steeds vaker gezamenlijk op met maatschappelijke actoren met wie ze proberen het beleid te beïnvloeden. Een interne aanleiding hiervoor vormt het feit dat voor de terreinbeheerders steeds duidelijker is geworden dat de instandhouding van ecologische waarden in hun terreinen alleen mogelijk zal zijn als de negatieve effecten van externe factoren afnemen. De “Ver-Thema’s” (vervuiling, verdroging, versnippering etc.) vormen de context waarbinnen de terreinbeheerders het debat aangaan met organisaties binnen sectoren als waterwinning, infrastructuur etc.

De discussie en samenwerking met andere actoren en het beïnvloeden van het beleid kennen een wisselend succes. Een succes mogen het beleidsinstrument EHS en het Natuurbeleidsplan en de plaats van Natuur in het Structuurschema Groene Ruimte worden genoemd. Een analyse van hoe de EHS en het Natuurbeleidsplan tot stand zijn gekomen in de politiek-bestuurlijke arena maakt duidelijk dat nauwe banden en een sterke invloed van enkele natuurbeschermingsorganisaties met ambtenaren van

het ministerie LNV en hun inhoudelijke deskundigheid belangrijke factoren voor het succes zijn geweest. Een dergelijke relatie blijkt ook succesvol te werken op andere terreinen (kinderopvang, politie) (Peters, 1999).

Minder succesvol lijkt de positie en inbreng van natuurbescherming en terreinbeheer in de discussie over de multifunctionaliteit van het landelijk gebied en het beheer daarvan. De discussie is nog niet afgerond maar geconstateerd kan worden dat actoren uit de vrijetijdssector en agrarische sector (Agrarische Natuurverenigingen en Natuur en Milieucoöperaties) zich nadrukkelijk in de discussie mengen. Daarnaast lijkt het “particulier natuurbeheer” politiek de wind mee te hebben. Tegen de achtergrond van de ontwikkeling dat het landelijk gebied wat betreft inrichting en beheer, steeds meer onder invloed van stedelijke actoren komt (zie 4.2) rijst de vraag welke doelen zij voor ogen hebben en welke rol de terreinbeheerders als collectief of afzonderlijk in deze discussie willen vervullen (een beeld van de visie van SBB is te vinden in Schouten & van Ool, 2003).

Momenteel lijken de overheid en de natuurbeschermende organisaties “losser” van elkaar te staan. De eerste lijkt minder geneigd te luisteren naar de geluiden van professionele organisaties, zoals die van de terreinbeheerders, maar vaker naar geluiden en prioriteiten van andere maatschappelijke organisaties of individuele professionals die het maatschappelijk debat aanvoeren.

*De beschrijving van de veranderingen binnen het terreinbeheer zelf laat zien dat de groep van beheerders bestuurlijk en organisatorisch erg heterogeen is, wat samenhangt met ontstaan en (ontwikkelings)geschiedenis. Gevolg is dat het door de overheid geformuleerde beheer vanuit verschillende taken en perspectief wordt uitgevoerd. Ook maakt dit dat op verschillende wijze met burgers wordt gecommuniceerd en samengewerkt en dat er verschillen zijn in beleidsbeïnvloeding. De grote heterogeniteit maakt het naar buiten treden als collectief moeilijk. Dit stelt hoge eisen aan de interne cohesie.*

*Ondanks de verschillen kan een periode worden onderscheiden waarin het terreinbeheer intern gericht was op het eigen (natuurtechnisch)beheer en op de productiefunctie van bos. Vervolgens brak een periode aan waarin (soms gedwongen) meer aandacht ontstond voor de eigen maatschappelijke positie en rol van het terreinbeheer. Beherende organisaties namen actief deel aan openbare discussies hierover. Het ledenaantal groeide en kritiek op de landbouw werd steeds duidelijker geformuleerd. Weer later neemt het belang van de landbouw als productiesector af en zoeken terreinbeheerders actief samenwerking met actoren uit een breed veld van maatschappelijke sectoren voor het realiseren van hun doelen en om het beleid te beïnvloeden. Dit laatste kent een wisselend succes. Een positief voorbeeld is het concept van de EHS. Minder succesvol is de rol in het debat over de multifunctionaliteit van het landelijk gebied.*

*Momenteel lijken het terreinbeheer en de overheid verder van elkaar af te staan. De eerste lijkt minder ontvankelijk voor de problemen van terreinbeheerders.*

## 5. Van Problemen, trends en kansen

In 4.4.1 is de sector van het terreinbeheer geschetst als een heterogene groep van beherende organisaties met verschillende maatschappelijke posities en rollen als het gaat om de vormgeving en uitvoering van hun doelstellingen. Dit betekent tevens dat niet alle terreinbeherende organisatie eenzelfde rol spelen in discussies en dat problemen of trends door alle terreinbeheerders op dezelfde wijze worden ervaren. Gegeven de variatie binnen de sector zullen oplossingsrichtingen en kansen die hierna worden beschreven in relevantie voor beheerders kunnen verschillen.

Vanuit de verschillende maatschappelijke posities wordt op verschillende wijze gecommuniceerd met maatschappelijke actoren zoals burgers en overheid. De communicatie vindt in sterke mate plaats vanuit een oriëntatie op het interne en externe beheer van de eigen terreinen. Naar de overheid toe gaat het vooral om de uitvoering van het overheidsbeleid en naar de burgers om voorlichting en educatie.

Discussies met andere actoren over de eigen positie als beheerders en het gevoerde beheer zijn in sterke mate van buiten de sector geïnitieerd en door ontwikkelingen buiten de terreinen, die het behalen van de doelstellingen in de terreinen bemoeilijken. Opvallend is dat in deze communicatie en discussies nauwelijks sprake is van het terreinbeheer als collectief. Het ontbreken van een duidelijk herkenbare sector maakt het moeilijk voor het terreinbeheer om vanuit een eigen identiteit haar positie te bepalen in een snel veranderende maatschappij en op een succesvolle wijze deel te nemen aan een aantal debatten rond eerder genoemde thema's, die voor het terreinbeheer relevant zijn, zoals: "natuurbesef", "rol en betekenis van het agrarisch natuurbeheer", "veiligheid in het buitengebied", "ontstaan, inrichting en beheer van stadslandschappen".

In de debatten gaat het om problemen die te maken hebben met de relaties tussen het terreinbeheer en groepen van actoren zoals burgers en de overheid. In hoofdstuk vier zijn trends en ontwikkelingen beschreven die aangeven hoe (en waarom) de posities van de maatschappelijke groepen, waarmee de terreinbeheerders het meest te maken hebben (zie fig. 1), zijn verschoven en tot welke problemen dat zal leidt. De trends en ontwikkelingen verklaren tevens (deels) wat er in de onderlinge relaties tussen de terreinbeheerders en deze actoren is veranderd en maken duidelijk dat het terreinbeheer in de discussies geconfronteerd wordt met drie belangrijke vragen:

- 1- Wat is en waaraan ontleent het terreinbeheer haar identiteit, doelstellingen en draagvlak?
- 2- Welke maatschappelijke positie wil het terreinbeheer bekleden en met wie wil ze (of zou ze moeten) samenwerken in het maatschappelijk middenveld?
- 3- Welke maatschappelijke rol(len) wil het terreinbeheer vervullen en hoe communiceert ze hierover?

Hierna worden de vragen en mogelijke antwoorden besproken door uit te gaan van de in hoofdstuk 4 beschreven trends en door zoveel mogelijk aan te geven welke relaties tussen het terreinbeheer en de andere groepen maatschappelijke actoren zouden moeten veranderen en hoe.

Duidelijk is dat de drie vragen met elkaar samenhangen. Een heldere identiteit bepaalt de eigen doelstellingen en een duidelijke maatschappelijke positie (en draagvlak) en is richtinggevend voor strategische keuzes met wie wel en niet kan worden samengewerkt en vanuit welke rol dat het beste kan en hoe daarover gecommuniceerd kan worden.

## 5.1 Identiteit en draagvlak

De natuurbescherming en het terreinbeheer hebben zich altijd sterk geïdentificeerd met de natuur in het cultuurhistorisch landschap en op het relatief recente concept van de “Nieuwe Natuur”. Het concept van de functionele natuur geniet echter weinig aandacht en enthousiasme (zie tabel 2 in 4.2). Vanuit de terreinen met hun ecologische en cultuurhistorische waarden overlegt en onderhandelt het terreinbeheer met de overheid vooral over de uitvoering van het overheidsbeleid en licht ze de burgers voor over de zeldzaamheid en schoonheid van soorten, terreinen en landschappen. Hoewel daar recent ook collectieve functies en waarden aan zijn toegevoegd zoals die van Co2-opvang, rust etc., heeft de sector een identiteit die wordt gekenmerkt door een duidelijk toeleverende opstelling naar de overheid en een paternalistische te noemen houding naar de burgers (in de zin dat het terreinbeheer aangeeft hoe schoon en nuttig haar objecten zijn). Maar zoals hiervoor gezegd (zie 4.4.1) is het moeilijk te spreken van een coherente sector waarvan de kenmerken in dezelfde mate voor alle deelnemende organisaties gelden.

Deze identiteit gaat samen met een vooral in technische en materiële termen gesteld overleg en onderhandelen met de overheid over doelen en middelen, zoals de natuurdoeltypen, de EHS, robuuste verbindingzones, hectares en geld, waarin niet direct voor iedereen collectieve waarden zijn te herkennen. Deze discussie met de overheid slaat daarom maar bij een klein deel van de burgers aan die de technische benadering kan volgen en er zich mee kan identificeren. Maar deze groep is zeker niet onbelangrijk binnen de organisaties.

Waar andere delen van het maatschappelijk draagvlak zich mee identificeren krijgt recent meer aandacht binnen de sector. Haar is duidelijk geworden dat burgers en politiek andere wensen formuleren als het om natuur en landschap gaat. De ontwikkelingen in de recreatie en rond het ontstaan van de stadslandschappen illustreren dit. Burgers lijken, vanuit een “ik-gerichte samenleving” met sterke stedelijke kenmerken, natuur en landschap steeds minder als afzonderlijk aspect met een collectieve waarde te zien. Beide lijken vooral als decor te worden ervaren waartegen steeds vaker moet worden tegemoet gekomen aan diverse en snel variërende behoeftes.

Na lange tijd redelijk los te hebben gestaan van de maatschappij lijkt bij het terreinbeheer het besef duidelijk aanwezig dat er meer, anders en vanuit een bijgesteld perspectief op natuur en landschap met maatschappelijke actoren gecommuniceerd moet worden.

Maar welk perspectief wil en kan het terreinbeheer bieden? Blijft het bij de (statische) natuur in al haar variatie (biodiversiteit) en samenhang in de cultuurhistorische landschappen en de Nieuwe Natuur? In dat geval rest de strijd om de hectares voor de EHS en de robuuste verbindingzones tussen het oprukkend rood van de stedelijke

gebieden en het “groen” van de industriële landbouwgebieden. Of wordt natuur vanuit een meer dynamisch perspectief benaderd met een eigen plaats in de stad en de stadslandschappen en daarbuiten?

Beide perspectieven lijken onderwerp van discussie in het terreinbeheer zoals kan worden opgemaakt uit Schouten & van Ool (2003). De auteurs houden een betoog over de “ waardekadens”: biodiversiteit (als opvolger van zeldzaamheid), wildheid (als kenmerk van Nieuwe Natuur) en samenhang. Bovendien willen ze ook “..... proberen natuur een wezenlijke plaats te geven in de stedelijke ontwikkelingen.”

Toch vormen de terreinen met hun inhoud en samenhang het uitgangspunt van hun betoog. Het agrarisch natuurbeheer mag op afstand (in elk geval buiten de EHS) meedoen en de natuur als bron van o.a. rust en inspiratie wordt *bij* de stad een plek toegedacht. De burgers en de overheid die geacht worden de genoemde waarden te onderschrijven (de auteurs zien ze als vorm van beschaving) komen in het verhaal niet of nauwelijks aan bod. De vraag rijst welk perspectief het terreinbeheer en de natuurbescherming hier de maatschappij aanbieden. Zijn het de beheerders van een openluchtmuseum in een stedelijke samenleving, die problemen hebben met het onderhoud, herstel en hun publiek? Waarbij wellicht terecht een beroep wordt gedaan op de collectieve waarden die iedereen belangrijk zou moeten vinden om deze “ tuin der lasten” te beheren? Of gaat het om een perspectief waarin vakbekwame en betrouwbare professionals op het gebied van het (cultureel) landschapsbeheer aangeven te weten hoe deze landschappen beheerd kunnen worden. Zowel op grond van hun verleden (het collectief geheugen) als met ontwikkelingsmogelijkheden voor de toekomst. Ontwikkelingsmogelijkheden waarin burgers en overheid zich kunnen herkennen, zodat eerder sprake is van de “ tuin der lusten”. Het ene perspectief zal wellicht niet totaal door het andere perspectief hoeven te worden vervangen omdat accentverschillen veel zullen uitmaken voor het vergroten van het maatschappelijk draagvlak.

Het belang van een duidelijk perspectief wordt ook ingegeven door de druk die terreinbeheerders van twee kanten ervaren, te weten de overheid en de burgers. Enerzijds spreekt de overheid het terreinbeheer aan om eigen verantwoordelijkheden te nemen (zie het onderwerp Veiligheid in 3.1 en hoofdstuk 4), anderzijds vragen burgers hun belangen te vertegenwoordigen (hoofdstuk 4 en 5.2). In een soort spaatpositie verkerend is het risico groot dat onduidelijkheid ontstaat over de waarden en doelstellingen waarvoor het terreinbeheer nu wezenlijk wil staan. Dat kan tot een verkeerde beeldvorming leiden (het terreinbeheer als consumentenorganisatie), tot ongeloofwaardigheid bij burgers (nu eens wel jagen en dan weer niet) of tot een defensieve opstelling in onderhandelingen met de centrale overheid of anderen als het om afspraken gaat over middelen.

Een wenkend perspectief en nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden zijn niet zomaar gevonden. Het vraagt ten eerste om een actieve opstelling waaruit duidelijk blijkt dat de terreinen van de beheerders als onderdeel van landschappen worden gezien en als zodanig worden beheerd (men beheert geen objecten maar landschappen). Die opstelling zal niet vanzelf ontstaan.



Het terreinbeheer heeft zich nauwelijks nog als landschapsbeheerder gepresenteerd en waar ze het wel doet lijkt kritiek mogelijk zoals wordt geïllustreerd door de oprichting van de “landschapswacht”. Voor de terreinbeheerders waren er de natuur (de reservaten), de waardevolle cultuurhistorische elementen en de negatieve invloeden van buitenaf (zie 4.4). Maar hoe landschappen als geheel (met hun collectieve geheugen) zich konden ontwikkelen was toch vooral een zaak van de overheersende landbouw en de stedelijke groei. Beide sectoren werden gekenmerkt door schaalvergroting en intensivering waarbij industriële landschappen zijn ontstaan. Daarnaast maken de ontwikkelingen in de vrijetijdsector dat het landschap vooral voor eigen consumptie en als decor wordt beschouwd. Natuurlijke kenmerken van landschappen werden en worden steeds minder als basis voor hun ontwikkeling gebruikt.

Wat was het antwoord van de natuurbescherming en het terreinbeheer daarop anders dan de grote eenheden natuur (ook schaalvergroting dus)? Het beeld van “Het Terreinbeheer van Nederland even professioneel en betrouwbaar als de Nederlandse Bank” als het om de Nederlandse landschappen gaat was en is niet herkenbaar. En nu dreigt een vergelijkbare ontwikkeling rond het ontstaan van de stadslandschappen. Welke trends zich daar ontwikkelen staat in 4.2 beschreven. Het terreinbeheer moet zich afvragen of ze zich kan vinden in het collectief geheugen dat daar gaat ontstaan. Het uit haar eigen geheugen verbannen en afdoen als een vorm van verstandsverbijstering lijkt niet geloofwaardig en zal de ontwikkelingen zeker niet tegengaan.

Ten tweede kan een wenkend perspectief niet alleen door de terreinbeheerders worden ingevuld en verwoord. Er is een actieve dialoog noodzakelijk met andere actoren. De constatering (zie 4.2) dat niet alleen burgers maar ook gebieden, regio's en gemeentes op zoek zijn naar nieuwe identificatiemogelijkheden in het Nederlandse landschap (op het gebied van beleving, voedsel etc.) biedt een uitgelezen kans om in samenspraak deze te zoeken, waarbij het terreinbeheer zich zou kunnen presenteren als de beheerder die weet van of in elk geval op zoek is naar de “tuin der lusten”.

In de “tuin der lusten” zal de natuur niet alleen maar als beeld of statisch object aanwezig kunnen zijn. Het brede draagvlak voor “natuur” gaat samen met een vraag naar diverse vormen hiervan (vgl. De Nota “Natuur voor mensen, mensen voor Natuur; zie ook Berends 2002, 2003). Dit zou tot uitdrukking moeten komen in een breed geformuleerde set van (terrein- en natuur)doelen. Hieraan lijkt niet te worden voldaan. Terreindoelen zijn met name geformuleerd als ecologische doelen in termen van statische (eind of toestand)doelen (vgl. het systeem van de Natuurdoeltypen), waarbij terreinbeheerders zelf constateren dat vooral op hectares (EHS) en verbinden van terreinen wordt ingezet. Hectares staan teveel los van de kwaliteit van de terreinen en het maakt het succesvol opereren van de beheerders kwetsbaar (Vliet et al., 2002).

Dit alles is begrijpelijk omdat het Nederlandse natuur- en terreinbeheer vanouds sterk op de vegetatiekunde is gebaseerd. Hierbij wordt getracht (statisch geformuleerde) vegetatiekundige eenheden op specifieke locaties te realiseren en kwaliteitsverschillen zijn geformuleerd als de aan- en afwezigheid van specifieke soorten.

Doelen met betrekking tot andere groepen van organismen worden geacht gerelateerd te zijn aan de gekozen doeltypen.

Deze vorm van doelen stellen, plannen en uitvoeren op basis van doeltypen meet haar succes in eerste instantie in termen van gerealiseerde hectares van hoge kwaliteit maar blijkt lastig uitvoerbaar en is minder succesvol naarmate de dynamiek van menselijke activiteiten in landschappen toeneemt. In de praktijk bestaan tevens vele problemen bij de aansturing, uitvoering en realisatie. Een inventarisatie van knelpunten met name in de relatie overheid en beheerders wordt gegeven in Vliet et al. (2002) en door de Raad voor het Landelijk Gebied (2001) vanuit het politiek-maatschappelijk perspectief. Een deel van de problemen en knelpunten hangt direct samen met de statische aard van de doeltypen benadering.

Er lijkt dus een noodzaak om, als aanvulling op de bestaande statische kwaliteitsdoelen, doelen te formuleren die gebaseerd zijn op de dynamiek van de gekozen doelen (soorten en systemen). Dit kan met meer procesgerichte kwaliteitsdoelen zoals bijvoorbeeld in termen van overlevingskansen van populaties in relatie tot beheersopties. Deze geven, in tegenstelling tot statische doeltypen, beter zicht op de ruimte die er is bij de doelrealisatie en de inzet van beheersmaatregelen (hoe lang moet een maatregel worden toegepast).

Het meer gangbare, met statische doelen sturen op condities, kan werken voor soorten of systemen die kritisch worden genoemd of die zeldzaam zijn. Met het sturen op de minimale bestaansvoorwaarden, wordt gestuurd op een kans op aanwezigheid.

Zodra echter soorten of systemen zich hebben gevestigd of in min of meer stabiele toestand aanwezig zijn of zich zelfs succesvol uitbreiden, kan beheer niet alleen zijn gericht op het scheppen van randvoorwaarden of condities, maar moet veelal ook actief (op soort of systeem gericht) worden beheerd.

Meer op dynamiek gebaseerde doelen maken het ook mogelijk discussies over beheer of omstreden beheersvormen als jacht niet alleen te voeren op basis van “goed of slecht”. Ze staan los van de perceptie over natuur (zie 4.2 en tabel 2) en vergroten het inzicht in de “speelruimte” die er is bij het realiseren van de doelen.

Het formuleren van doelen op gewenste niveaus van dynamiek, in aanvulling op doelen voor gewenste condities, draagt ook bij aan een oplossing voor wat in 4.3.3 is beschreven als een verenging van de discussies over natuur(waarden).

Daar is geconstateerd dat bij de uitvoering van het natuur- en beheersbeleid vooral op lokaal niveau discussies over natuurwaarden minder over inhoud gaan en meer over materiële en technische zaken als grond, inrichting en geld, waarbij naar consensus en compromissen wordt gestreefd. Als een belangrijke oorzaak wordt gezien dat veel discussies over natuurbeelden en natuurbeheer als ethische discussies zijn te karakteriseren (Keulartz et al., 2000). Immers veel argumenten (cognitief, normatief en emotioneel) vallen in een categorie als “goed of slecht” en “mooi of lelijk”. Naarmate het natuur- en terreinbeheer beter in staat zijn om op rationele wijze te communiceren over de dilemma's en onzekerheden als het om doelen, methoden en technieken gaat, kan dit op positieve wijze bijdragen aan het vergroten van het maatschappelijk draagvlak.

## 5.2 Maatschappelijke positie en samenwerken

In 5.1 is gesteld dat het terreinbeheer zich, wat de overheid betreft, op de uitvoering van het overheidsbeleid heeft gericht vanuit een volgende positie. Daarnaast is in hoofdstuk 4.3 beschreven hoe dezelfde overheid een aantal ontwikkelingen heeft doorgemaakt waardoor enerzijds een maatschappelijke middenveld is ontstaan waarin overheid en organisaties sterk op elkaar zijn betrokken en vaak samenwerken maar anderzijds de overheid “terugtreedt”. Dit betekent dat de overheid sterker op hoofdlijnen van het beleid probeert te sturen en te controleren en daarnaast meer (uitvoerende)verantwoordelijkheden bij organisaties in het maatschappelijk middenveld legt. Dit heeft gevolgen voor deze organisaties waaronder de terreinbeheerders. Zo regelt bijvoorbeeld het Programma Beheer de openstelling van terreinen en wil de overheid daarnaast bossen en recreatiegebieden rond de grote steden. Het terreinbeheer wordt geacht een actieve rol bij inrichting en beheer te spelen in deze gebieden maar wordt tegelijk door de gebruikers van de terreinen geconfronteerd met soms conflicterende wensen, zoals herkenbaar in de vraag naar rust en ruimte en mountainbikemogelijkheden (zie hoofdstuk 3). Daarnaast legt de overheid als het om het handhaven van orde en veiligheid gaat een prioriteit bij veiligheid in de steden en worden terreinbeheerders geacht een rol te spelen in het handhaven van de veiligheid in het buiten-gebied. Om uit de spagaat tussen overheid en burgers te komen en om goed te kunnen onderhandelen met de overheid over middelen zou het terreinbeheer zich kunnen afvragen of ze zich niet minder volgend ten opzichte van de overheid zou moeten opstellen.

De overheid en de organisaties zelf zullen moeten accepteren dat het sturen op organisaties met meer verantwoordelijkheden zal leiden tot het streven van de laatsten om het beleid(sdoelstellingen) meer te beïnvloeden. Daarbij wordt het terreinbeheer geholpen door een duidelijke identiteit en groot draagvlak, interne coherentie en samenwerking met andere actoren. Het zoeken naar meer interne coherentie en samenwerking vindt al plaats zoals blijkt uit het gebeuren rond de Nationale Parken. In deze landschappelijke eenheden proberen de beheerders samen te werken niet vanuit de positie als terreineigenaren maar als echte landschapsbeheerders (Wijk et al., 2003).

Een ander voorbeeld is dat van de waterberging. Ook hier worden terreinbeheerders geacht mee te werken aan de uitvoering van overheidsbeleid. Ook hier ligt een kans om in samenwerking met andere organisaties (waaronder natuurlijk de waterschappen) naar oplossingen te zoeken die meer zijn dan het zoeken naar technische, vooral locatie-oplossingen.

Ook rond de veiligheid in het buitengebied lijkt het minder gewenst dat iedere beheerder voor zich in specifieke probleemsituaties een oplossing probeert te vinden. Het is beter als de sector als geheel eventueel in weer samenwerking met andere actoren met de overheid onderhandelt over de consequenties van haar beleid. Ook hier kan het terreinbeheer zich afvragen of ze zich niet teveel op de overheid heeft verlaten en op welke wijze ze haar verantwoordelijkheid kan nemen (zie kader Veiligheid).

Een apart probleem met betrekking tot de terugtrekkende overheid is momenteel dat het haar steeds meer ontbreekt aan continuïteit in kennis en ervaring met het werkveld van het terreinbeheer (de terreinen, de problemen, de actoren etc.) (Vliet et al., 2002). Onduidelijk is nog hoe de sector met dit probleem om wil gaan. De terreinbeheerders zijn niet de enigen die hiermee te maken hebben wat betekent dat ze wellicht te rade kunnen gaan bij andere actoren in het maatschappelijk middenveld.

Een oplossing kan zijn dat het terreinbeheer zelf de afstand tracht te verkleinen niet door volgend op beleidsbeslissingen te reageren maar ze proactief te beïnvloeden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met betrekking tot de wet- en regelgeving. De nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van het natuur- en terreinbeheer levert problemen in de uitvoering van het terreinbeheer (Verschuuren & van Wijmen, 2003; Cappelle, in prep.). De problemen hadden wellicht deels voorkomen kunnen worden als het terreinbeheer zich eerder actief met het onderwerp had bezig gehouden vanuit een Europees perspectief (de Europese landschappen en hun beheer), met Europese partners en op Brussel gericht. Maar het is nog niet te laat om een internationale werkgroep "Wetgeving en landschapsbeheer" op te richten.

Duidelijk is dat zowel overheid als publieke organisaties steeds meer onderkennen dat beleidsverantwoordelijkheid verschuift naar die organisaties en plaatsen waar de kans op een effectief beleid zo groot mogelijk is. En de ruimte die ontstaat bij de (plan)voorbereiding, het vaststellen en uitvoeren en het evalueren van beleid op alle bestuurlijke niveau's (landelijk, provinciaal, regionaal, lokaal en internationaal) zal worden ingenomen door (groepen van) actoren die vanuit een duidelijke verantwoordelijkheid en met een duidelijke identiteit deelnemen aan deze processen.

Dit leidt momenteel tevens tot nieuwe vormen van open planprocessen, vormen van interactieve en participatieve besluitvorming en publiek private samenwerking. Maar ook uit het ontstaan van ketens en netwerken waarin overheden, semi-overheden en private sector elkaar ontmoeten blijkt dat bewust gezocht wordt naar nieuwe vormen van samenwerking (Duivenboden & Veldhuizen, 1999). De nota "Dynamiek & Vernieuwing" (Ministerie LNV, 1995) en het project "Netwerksturing in het bos- en natuurbeleid, mogelijkheden en effecten" (Oosterveld et al., 1998); Huitema & Hinszen, 1998) illustreren dit voor het werkveld van het terreinbeheer.

Een illustratie van zo'n nieuw samenwerkingsverband vormt het Manifest "Voor krachtig investeren in het landelijk gebied" (IPO, LTO Nederland en Nederland Natúúrlijk) en door de steeds nauwere samenwerking tussen de kleinere particuliere grondeigenaren/terreinbeheerders.

In dit verband is het opvallend dat de agrarische sector nadrukkelijk werkt aan verbreding van haar imago door een relatie te leggen met volksgezondheid (zorgboerderijen). Ze lijkt hierbij meer succesvol dan het terreinbeheer. Haar volksgezondheid imago wordt nogal eens sterk bepaald door gevaren (Lyme) en plagen (de vos). Maar deze mythes blijken met enige (onderzoeks) inspanning ontkracht te kunnen worden (vgl. Kompanje, 2002).

Bij nieuwe vormen van samenwerking is naast een heldere positie tevens belangrijk dat de terreinbeheerders zich bewust zijn van de rol(len) die men in netwerken en ketens wil spelen omdat bij samenwerking de wederzijdse afhankelijkheid toeneemt (Duivenboden & Veldhuizen, 1995). Wil men zich actief opstellen en namens wie dan of passief. Dat geldt zowel voor netwerken waarin de rol van overheden verandert (Den Haag treedt terug, provinciaal, lokaal wordt belangrijker) als ook voor netwerken waarin steeds vaker private ondernemingen of burgers zullen participeren. In het laatste geval moet men zich afvragen wat participatie inhoudt: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Maar ook in de samenwerking met private organisaties ligt weer een kans om doelen te realiseren, het draagvlak te vergroten en het oude imago bij te stellen. Vooral met ondernemers in de private sector, die gericht zijn op maatschappelijk en duurzaam ondernemen (good governance), zoals met betrekking tot voedsel en hout lijkt samenwerking nuttig (vgl. de certificering). In dit verband is het ontstaan en de rol van de Agrarische Natuurverenigingen belangrijk. Het is de vraag of het terrein- en natuurbeheer ten opzichte van deze verenigingen positie kiest door verschillen en tegenstellingen te benadrukken of door naar overeenkomsten en aanvulling te zoeken.

Naast duidelijkheid over eigen doelen, posities en rollen en mogelijk nuttige nieuwe samenwerkingsverbanden spelen ook organisatorische vragen nog een rol. Veel overleg en besluitvorming overstijgt het niveau van de afzonderlijke terreinen en ligt op het niveau van (stroom)gebied of landschap. Een gevolg is dat met veel actoren (gemeentes, provincies, waterschappen etc.) overlegd en samengewerkt moet worden. Met name als dit een niveau tussen gemeentes en provincies betreft bestaat in Nederland geen organisatiestructuur. De gevolgen hiervan zijn herkenbaar als complexe en vaak inefficiënte overleg- en besluitvormingsstructuren. Het terreinbeheer zou moeten nadenken over meer effectieve en efficiënte alternatieve sturingsmodellen. In dit verband kunnen de “Country Officer” in Engeland (Berends, 2002) en het “schapenmodel” in Nederland worden genoemd.

### **5.3 Rollen en communicatie**

In de discussies over de inrichting van Nederland is het natuur- en terreinbeheer altijd aanwezig geweest. Haar inbreng is echter wisselend qua inhoud en succes (Dekker, 2002). Hier spelen de geringe coherentie binnen de sector, haar beperkte maatschappelijke rol en betrokkenheid en ook conservatief te noemen imago zeker een rol. Intern was er de tegenstelling tussen de traditionele bosbouw en het natuurbeheer die momenteel is verbreed tot een discussie tussen de laatste en de maatschappij. De belangrijkste groepen waarmee conflicten moesten worden opgelost vormden vooral de georganiseerde landbouw en in mindere mate de recreatie. Waren scheiding en verweving van (terrein)functies eerst het onderwerp van gesprek, later ging het vooral over multifunctionaliteit, functiecombinaties en zonering. En er moest met veel meer organisaties worden gesproken en onderhandeld als gevolg van de ontwikkelingen bij de overheid, in het maatschappelijk middenveld en rond de eigen terreinen (zie 4.3.2, 4.3.3 en 4.4).

In de discussies heeft de sector zich van oudsher opgesteld in de rol van producent (hout) en behoeder van ecologische (collectieve) waarden als “natuur” (als “oernatuur” en natuur in cultuurlandschappen) en cultuurhistorische waarden en heeft zij recent haar imago (rol) verbreed als (mede)aanbieder van rust, stilte, duisternis, ruimte en water. Het terreinbeheer laat steeds nadrukkelijker zien dat haar terreinen een breed scala aan maatschappelijke functies vervullen waarmee op een breder draagvlak bij individu en collectief wordt gestuurd. Dit wordt geïllustreerd door de betekenis van de terreinen voor de recreatie en in cultuur-historisch opzicht (landgoederen, fortelinies), sociaal-cultureel opzicht (kleinschalig kampenlandschap versus groot-schalige akkerbouwlandschap), (politiek) economisch (kwaliteitshout, duurzaam geproduceerde goederen, bijdrage aan de CO2-problematiek) en voor(volks)gezondheid, natuur en milieu (biodiversiteit, kwaliteitsvoedsel, CO2 reductie, waterwinning etc.).

De bijdrage van het terreinbeheer aan al deze collectieve goederen en waarden is bekend maar het ontbreekt aan een duidelijke profilering, een stevige boodschap (“op het terreinbeheer kunt u bouwen”) waaruit blijkt dat het niet alleen een enkele beheerder is die zich hiervoor inzet maar een grote en zeer diverse groep particulieren en organisaties die als professionals weten hoe deze waarden in samenhang op landschapsniveau beheerd moeten worden, met in achtneming van hun historische betekenis maar met mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen.

Er blijkt een diverse vraag naar “natuur” gezien de grote variatie in betekenis die mensen er aan toekennen. Opvallend daarbij is wel dat het peilen van deze behoefte bij de burgers tot nu toe niet systematisch gebeurt. Dit maakt het signaleren van behoeften moeilijk (in tegenstelling tot bijvoorbeeld gezondheid etc.) (Berends, 2002). Voor de terreinbeheerder ligt hier de vraag in welke nieuwe behoeften hij wil en kan voorzien en hoe hij daar, alleen of in samenwerking met anderen, op wil inspelen. Kennis en (nieuwe vormen van) mensen ervaringen laten opdoen rond collectieve waarden zouden daarbij wellicht een belangrijke rol kunnen spelen.

De laatste decennia is in het landelijk gebied vooral ingezet op bereikbaarheid, voorzieningen en groen. Maar essentieel is dat dit groen en dan vooral ook in de stadslandschappen een betekenis krijgt (voor individu en collectief). Het moet herkend en beleefd kunnen worden in zowel cultureel als emotioneel opzicht (mensen hebben er hun ervaringen en het is er aangenaam spannend, geeft geborgenheid, is herkenbaar etc.). Maar er is een spanning te constateren tussen de trend waarin mensen “losser raken” van de traditionele binding met een plek en de behoefte aan identificatie en geborgenheid. Deze spanning is bekend bij stedelijke ontwerpers en stadsinrichters (Boomkens, 2002). Een discussie tussen deze groep en de terreinbeheerders (met als inzet wat hebben we elkaar te bieden) levert wellicht nieuwe interessante opties voor het terreinbeheerders om hun ambities en doelen beter te bereiken. De tijd hiervoor lijkt geschikt omdat in de cultuurlandschappen en in de zich ontwikkelende stadslandschappen zowel burgers als steden op zoek zijn naar een nieuwe identiteit. In de landschappen moet het nodige “te beleven” zijn, zij het op een veilige manier (zie 3.1).

De discussie over multifunctioneel gebruik van de Nederlandse ruimte sluit weliswaar aan bij een breed “natuurbeeld” zoals beschreven in de nota “Natuur voor mensen, mensen voor natuur” (Ministerie LNV, 2000) en lijkt dus op een breed draagvlak te kunnen rekenen, maar ze kent enkele gevaren die relevant zijn voor de doelstellingen en de maatschappelijke rol van het terreinbeheer.

Zo kan bij niet optimale functiecombinaties de landschappelijke variatie afnemen en kunnen ecologische waarden (biodiversiteit) van overexploitatie te lijden hebben. Tevens kan het in de tijd snel verwisselen van niet renderende functies van en in terreinen de collectieve waarden (zoals de ecologische) nadelig beïnvloeden.

Het zoeken naar meer optimale functiecombinaties, ten behoeve van de ontwikkeling van multifunctionele landschappen, blijft dus voorlopig een belangrijke maatschappelijke uitdaging, ook voor de terreinbeheer met de rol van hoeder van deze waarden.

Daarnaast is er het probleem dat sommige functies maatschappelijk omstreden kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld vormen van productie of beheer (houtproductie, jacht). Terreinbeheerders die dergelijke producten leveren lijken hierdoor kwetsbaarder in de communicatie met burgers dan beheerders die deze producten nadrukkelijk niet nastreven. Zij kunnen gemakkelijker het publiek benaderen om hun draagvlak te vergroten. Het terreinbeheer dreigt hier uit elkaar gespeeld te worden, de posities van grote en kleine beheerders in discussies kunnen onduidelijk zijn of soms zelfs tegengesteld lijken. Dergelijke maatschappelijk omstreden onderwerpen vragen om een helder en consistent geformuleerd standpunt van de sector, ook als het ethische zaken betreft. Ook dienen deze niet alleen met de eigen leden maar breed maatschappelijk bediscussieerd te worden. Duidelijk moet tevens zijn welke beheerders waar de discussies leiden (nationaal, regionaal, lokaal). De interne coherentie kan hier een probleem vormen. Het voeren van dergelijke discussies is verder gemakkelijker als meer de eigen dilemma's ter bespreking worden voorgelegd dan telkens het eigen standpunt te verdedigen. In een conflict zijn niet de standpunten het belangrijkste maar de communicatie over de dilemma's. Het “Nationaal Bosdebat” illustreert hoe een omstreden rol van het Nederlandse bos, namelijk als productiefactor, in een open debat besproken kan worden.

Welk debat de terreinbeheerder ook voert hij (en de sector) zal zich meer dan voorheen bewust moeten zijn van de maatschappelijke rol(len) die hij vervult en de manier waarop hij hierover met de overheid en de burgers communiceert.

In 5.1 is aangegeven dat de traditionele oriëntatie van het terreinbeheer op haar terreinen vanuit productie en de klassieke natuuropvattingen tot een beeld van het terreinbeheer heeft geleid waarmee de overheid (nog steeds) en vooral een kleine groep van betrokken burgers zich kunnen identificeren. Vanuit dit beeld kan over doelen zoals beschreven met de natuurdoeltypen en middelen als EHS, robuuste verbindingzones, hectares en geld worden gecommuniceerd. Maar grote groepen burgers en bezoekers van de terreinen beleven de groene ruimte en de landschappen niet in deze termen. Zij weten wel of lanen iets voor ze betekenen maar herkennen daarin niet een bepaald natuurdoeltype dat belangrijk is voor boomkarters. De discussie over de noodzaak van het beheer van deze, voor bepaalde landschappen zo kenmerkende onderdelen, zou dus over deze landschappen en de betekenis van lanen daarin

moeten gaan en niet alleen over het bewuste natuurdoeltype. Dan zou ook de overheid als schrijver van de nota “Natuur voor mensen, mensen voor natuur” dit onderdeel niet schrappen uit het Programma Beheer en dit programma een titel geven die een breed publiek aanspreekt.

De consequentie is wel dat het terreinbeheer niet alleen moet communiceren met de relatief kleine groep van inhoudelijk betrokken burgers en “technische professionals” (ook bij de overheid), maar nadrukkelijker dan voorheen zich zal moeten richten op alle gebruikers van hun terreinen. Om hier vruchtbaar mee te communiceren zal de sector duidelijk moeten zijn over haar maatschappelijke positie en de rol(len) die ze wil vervullen. Bestaande rollen zullen wellicht moeten worden ingeruild voor andere. Maar dat is niet nieuw. Zo was met betrekking tot de veiligheid in de terreinen een rol als koddebeier ooit voldoende. Deze heeft zich ontwikkeld tot voorlichter en Bevoegd Opsporings Ambtenaar (BOA, zie kader). Maar plaatselijk is die van “uitsmijter” wellicht noodzakelijk. Deze rol lijkt niet te passen bij die van de excursieleider die zich in eerste instantie als gastheer van zijn organisatie ziet. De sector zal wellicht ook moeten kiezen tussen de rol van “plantsoenbeheerder in een stadslandschap” of een maatschappelijk betrokken en professioneel opererende landschapsbeheerder, die zelfs als partner en adviseur optreedt van o.a. stedelijke planners, inrichters en beheerders. Welke keuze het terreinbeheer ook maakt, in alle gevallen moet ze zich afvragen of ze de goede vertegenwoordigers in haar midden heeft en haar mensen voldoende opgeleid en toegerust zijn om hun rol te vervullen en daar succesvol over te communiceren.

#### **VEILIGHEIDSASPECTEN**

In 3.1 is beschreven dat vele vormen van sociale onveiligheid bekend zijn maar dat over omvang en toename geen (overzicht)gegevens bestaan. Wel is duidelijk dat als het om onveiligheid gaat de terreinbeheerders zowel met overheden als burgers hebben te maken.

De beschreven trends en ontwikkelingen in hoofdstuk 4 betekenen ook dat in de relaties tussen de drie actoren het nodige is veranderd. In de relatie met de overheid gaat het om de volgende aspecten:

- kennis (wet- en regelgeving): wordt complexer (diverse ministeries maken regels met betrekking tot het buitengebied) en verschuift van overheid (regio-, veldpolitie) naar de beherende organisaties en BOA's.
- middelen (geld en bevoegdheden); terreinbeherende organisaties verantwoordelijk voor vergunningen en velduitrusting van BOA's.
- intenties; de overheid (openbaar ministerie, regiopolitie) lijkt zich niet meer verantwoordelijk te voelen voor het handhaven van de orde in openbare terreinen (tenzij het om ernstige vormen van criminaliteit gaat).
- gevoel; individuele terreinbeheerders identificeren zich minder gemakkelijk met de rol van handhaver van de openbare orde en sociale veiligheid.



In de relatie tussen beheerder en terreingebruiker spelen middelen, kennis, intenties en gevoel ook een rol maar op een andere manier:

- middelen (geld en bevoegdheden): de beheerder beschikt over minder middelen (zie Overheid en Beheerder in 3.1.3); burgers beschikken over meer middelen voor terreingebruik (tijd, auto, “risicovolle” sportmiddelen);
- kennis: omvang onveiligheid is onbekend omdat niet wordt geïnventariseerd en er lijkt weinig aangifte te worden gedaan; bepaalde groepen bezoekers beschikken over meer kennis (over de “natuur” en wat is toegestaan ) en confronteren de terreinbeheerder hiermee als ze worden aangesproken op hun gedrag;
- waarden en normen: meer en ernstiger vormen van crimineel gedrag en burgers stellen (al dan niet terecht) kwaliteitseisen met als gevolg dat de terreinbeheerder zich steeds meer moet verantwoorden in plaats van bezoekers ter verantwoording roepen;
- gevoel: bepaalde gebruikers zien terreinen als iets waarop ze rechten kunnen laten gelden; sociale controle in buitengebied lijkt lager dan in stedelijk gebied.

Hoewel het dus niet duidelijk is hoe groot het probleem van de (on)veiligheid is, wat vraagt om een systematisch verzamelen van dergelijke gegevens, zijn door terreinbeheerders en overheden voor twee probleemsituaties in de praktijk oplossingen bedacht die het werken in netwerken illustreren.

Het zoeken naar praktische oplossingen gebeurde in een zogeheten “Veiligheidsnetwerk” bestaande uit de terreinbeheerder en naburige terreineigenaren, één of meer gemeenten, de regiopolitie en het openbaar ministerie. In het netwerk werd de oplossing gezocht, naast vele concrete uitvoeringsmaatregelen, in het instellen van een nieuwe toezichthouder de “groene wetshandhaver” met meer publiekstaken en een zwaardere uitrusting dan de boswachter (houdt alleen toezicht). Ook in een ander gebied werken de genoemde actoren meer en intensiever met elkaar samen (Bruls, 2001).

De aspecten als waarden en normen, die rond veiligheid spelen in de relatie tussen burgers en beheerder lijken voor de laatste minder gemakkelijk te beïnvloeden. Het is echter beider probleem en waar in het maatschappelijk debat verschuivingen daarin ter discussie staan zouden de terreinbeheerders zich ook nadrukkelijker kunnen laten horen. Het betrekken van burgers bij inrichting en beheer van terreinen maakt het mogelijk ze op hun rol in de veiligheid van terreinen aan te spreken en zelfs het opleggen van beperkingen en verboden blijkt gemakkelijker te worden geaccepteerd (Seeland et al., 2002).

## Literatuur

Al, E.J., 1995. Natuur in bossen. Ecosysteemvisie Bos. Rapport IKC Natuurbeheer nr.14. IKC Natuurbeheer, Wageningen.

Berends, H., 2002. Vraag en aanbod van natuur. Over de maatschappelijke vraag naar natuur en over het antwoord daarop van eigenaren en beheerders van natuur. Alterra-rapport 605. Alterra, Wageningen.

Berends, H., 2003. Vraag en aanbod van natuur. Een nieuwe benadering op basis van ruimtelijke ordeningsplannen en een dialoog tussen vraag en aanbod. Alterra-rapport 728. Alterra, Wageningen.

Bijlsma, R. 2003. In: K. Dijksterhuis: Lang Leve het pitrus. Interview in NRC Handelsblad 18/01/03.

Boer, T.A. de, E.Gerritsen & J.K. van Raffe, 2001. Beleving van bosbeelden. Alterra-rapport 250. Alterra, Wageningen.

Boer, T. A. de & R.Schulting, 2002. Zorg(en) voor natuur. Alterra-rapport 453. Alterra, Wageningen.

Boomkens, R., 2002. We hebben de ontmoetingsplekken verwaarloosd. ROM 10: 26-29.

Bos, J., 2002. Zeehond en Waddenzee, van knuppelen tot knuffelen. EcoMare, Texel.

Bruls, E., 2001. Veiligheid in het landelijk gebied. Stichting Recreatie, Den Haag.

Cappelle, H.M.P., 2003. Reregulering : de gevolgen van het soorten beschermingsrecht voor het terrein- en natuurbeheer. Alterra-rapport in prep. Alterra, Wageningen.

Coeterier, J.F., 2002. De betekenis van de omgeving. Alterra-rapport 489. Alterra, Wageningen.

Dekker, J.N.M., 2002. Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming. Proefschrift. Universiteit Utrecht, Utrecht.

Duivenboden, H.P.M. van & M. Veldhuizen, 2001. Management van ketensamenwerking leidt tot klantgerichte overheidsprestaties. Holland Management Review 76: 30-39.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.), 2001. Lokale interactieve beleidsvorming. Lemma BV, Utrecht.

Elands, B. & J. Uwimana, 2002. Lokale participatie in het bos- en natuurbeheer in de gemeente Ede. Ned. Bosbouw Tijdschrift 74: 16-21.

Elias, N. & J.L. Scotson, 1991. De gevestigden en de buitenstaanders. Een studie van spanningen en machtsverhoudingen tussen twee arbeidsbuurten. Open Universiteit.

Hekhuis, H. J. & D.W. Bruil, 1995. Handhaving groene wetten: samen naar een oplossing. IBN-rapport 178. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO), Wageningen.

Hellström, E., 2001. Conflict Cultures- Qualitative Comparative Analysis of Environmental Conflicts in Forestry. *Silva Fennica Monographs 2*.

Henkens, R.J.H.G., H. Berends, D.A. Jonkers & J.G. de Molenaar, 2001. Interacties tussen grote grazers en recreanten. Een verkenning van risico's en oplossingen. Alterra-rapport 249. Alterra, Wageningen.

Huitema, D. & J.P.P. Hinssen (red.), 1998. Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Twente University Press, Enschede.

Keulartz, J., 2000. Naar een "beschaafde" strijd om de natuur. In Keulartz, J. (red.): Rustig, ruig en rationeel. Filosofische debatten over de verhouding cultuur- natuur. Kasteel Groeneveld, Baarn.

Keulartz, J., S. Swart & H. van der Windt, 2000. Natuurbeelden en natuurbeleid. NWO-rapport 00/1. NWO, Den Haag.

Klashorst, M.P.M.H. van de & R. Kreetz, 2001. Communicatie en begrazing bij Natuurmonumenten. *Vakblad natuurbeheer 40 (4): 84-85*.

Kompanje, E.J.O., 2002. Vormen zoogdieren in de stad werkelijk een gevaar voor de mens? Deel 1: over leptospirose en "bijtgrage" ratten, honden en paarden. *Zoogdier 13 (3): 6-10*.

Kooij, P., 1990. Mythen van de groene ruimte. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het hoogleraarschap in de Agrarische Geschiedenis aan de Landbouwniversiteit Wageningen.

Maarel, E. van der, 2002. Natuurbeheer tussen tuin en wildernis. Nijmegen University Press, Nijmegen.

Metz, T., 1998. Nieuwe Natuur. Reportages over veranderend landschap. Ambo, Amsterdam.

Metz, T., 2002. Pret! Leisure en landschap. Nai Uitgevers, Rotterdam.

Ministerie LNV, 1995. Nota “Dynamiek & vernieuwing”. Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Ministerie LNV, 1999. Nota “Kracht & Kwaliteit”. Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Ministerie LNV, 2000. Nota “Natuur voor mensen, mensen voor natuur”. Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Mommaas, H. m.m.v. M. van den Heuvel en W. Knulst, 2000 a. De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden V109. Sdu, Den Haag.

Mommaas, H., 2000 b. De culturalisering van stad en land. Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 7: 7-13.

Nederlands Bosbouw Tijdschrift, 2002. Serie Maatschappelijk draagvlak. jrg. 74 nr 5/6: 2-21.

Oosterveld, H.J.W., H.J. Hekhuis, J.P.P. Hinssen & D. Huitema, 1997. Sturen in het groen. CSTM Studies en Rapporten 59. Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, Universiteit Twente, Enschede.

Peters, K., 1999. Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland. Proefschrift. Boom, Amsterdam.

Raad voor het Landelijk Gebied, 1998. Vaste waarden, nieuwe opties. Publicatie RLG 98/6. RLG, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied, 2001. De natuur van het draagvlak. Publicatie RLG 01/2. RLG, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied, 2002 a. “Voorkomen is beter.....” Publicatie RLG 02/5. RLG, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied, 2002 b. Voor boeren, burgers en buitenlui. Publicatie RLG 02/08. RLG, Amersfoort

Schouten, M. & M. van Ool, 2003. Werken met waarden. Staatsbosbeheer, Driebergen.

Schulding, R., 2002. “Rob Nas: We menen nog steeds zelf de maatschappelijke discussie te moeten voeren”. Ned. Bosbouw Tijdschrift 74(4): 5-9.

Seeland, K., K.Moser, H. Scheuthle & F.G. Kaiser, 2002. Public acceptance of restrictions imposed on recreational activities in the peri-urban Nature Reserve Sihlwald, Switzerland. Urban For. & Urban Green. 1: 49-57.

Sociaal en Cultureel planburo, 2000. Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa. Den Haag.

Vakblad Natuurbeheer, 2001. Themanummer Begrazing. jrg 40 (4): 43-95.

Verschuuren, J.M. & P.C.E. van Wijmen, 2003. Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van ER-richtlijnen. Centrum voor wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg, Tilburg.

Vliet, C.J.M. van, H. van Blitterswijk, M.A. Hoogstra, C.A. Balduk & R.J.H.G. Hekens, 2002. Natuurbeleid in de beheerpraktijk. Een onderzoek naar kansen en knelpunten in de sturingsrelaties tussen overheden en beheerders ten behoeve van de Natuurbalans 2001. Alterra-rapport 463. Alterra, Wageningen.

Vorstenbosch, J., F. Stafleu, B. Bovenkerk & R. Tramper, 2001. Doen of laten? Empirische en normatieve vragen rond de opvang van dieren uit het wild. Centrum voor Bio-ethiek en Gezondheidsrecht Universiteit Utrecht, Utrecht.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002. De toekomst van de nationale rechtsstaat. Rapporten aan de regering 63. Sdu uitgevers, Den Haag.

Wijk, M. N. van, C. J. M. van Vliet & H. van Blitterswijk, 2003. Nationale Parken in Nederland. Bouwstenen voor het duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van nationale parken. Alterra- rapport 795. Alterra, Wageningen.

Windt, H. van der, 1995. En dan: wat is natuur nog in dit land? Proefschrift. Boom, Amsterdam.