



Vernieuwing in de sturing van natuurontwikkeling op gebiedsniveau.

Samenvattend artikel

A.P.M. Velenturf

M.m.v. W. Dijkman & J. Gill

In 2010 werd een nieuwe manier van samenwerken in het landelijk gebied onderzocht. Gebiedspartijen werken samen door overleg van vertegenwoordigers van lokale belanghebbenden *en* door overleg met de individuele grondeigenaren zelf. In drie studiegebieden werd de beleving van dit governance systeem onderzocht. Daaruit bleek dat er zeer uiteenlopende beelden bestaan van de manier van samenwerken. Uiteenlopende belevingen kunnen tot wantrouwen tussen de lokale belanghebbenden leiden. Echter, door ideeën over de sturing van het gebiedsproces open te communiceren kan het juist de motor zijn voor effectieve samenwerking waarin relaties tussen gebiedspartijen worden opgebouwd.

Het nieuwe sturen: institutioneel en individueel

Het landelijk gebied in Nederland is volop in ontwikkeling en is in toenemende mate multifunctioneel. De vraag naar ruimte voor natuur, recreatie en wateropslag neemt toe (Breeman et al., 2009). Tegelijk met deze ontwikkelingen in landgebruik verandert ook de wijze waarop ontwikkelingen op gebiedsniveau gepland worden (Jongman, 2002). Dat is noodzakelijk omdat de verschillende soorten beleid uiteenlopende gebiedsopgaven opleveren die allemaal in het gebied moeten worden gepast (Kuindersma en Selnes, 2009).

In toenemende mate zetten provinciale overheden in op actieve deelname van gebiedspartijen om gebiedsopgaven uit te voeren (zie o.a. Natuurbalans, 2009; Kuindersma en Selnes, 2009). De samenwerking tussen gebiedspartijen ligt vaak moeilijk, in het bijzonder tussen boeren, overheden, en natuurorganisaties (Ministerie LNV en LTO Nederland, 2009). Bijvoorbeeld, in gebiedsprocessen voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verzandt het overleg regelmatig in een onderhandeling over hectares. Dit wordt in de hand gewerkt door de wijze waarop EHS-doelen meetbaar zijn gemaakt en vastgelegd in contracten tussen nationale en provinciale overheden. Daardoor is in het gebiedsproces de benodigde flexibiliteit om EHS-doelen in overeenstemming te brengen met andere doelen vaak onvoldoende aanwezig. Dat geeft veel onrust tijdens een gebiedsproces en komt bovendien niet tegemoet aan de ruimtelijke *kwaliteit* waar de EHS op doelt.

De uitdaging is om nieuwe functies in een gebied, zoals natuur, als een kans te zien en niet als een bedreiging. In het overleg tussen vertegenwoordigers van gebiedspartijen, dat is de 'institutionele' aanpak die bekend is als 'poldermodel', wordt dat niet altijd zo ervaren. Om dat te doorbreken wordt er meer gebruik gemaakt van 'keukentafels': in een gebied met individuele ondernemers in overleg gaan over voorwaarden waaronder natuur kan worden ingepast in het landgebruik. Het idee achter deze aanpak is dat door een individuele benadering meer oplossingen bedacht kunnen worden, zodat er meer ruimte is voor overleg in het institutionele spoor. De vragen die in dit onderzoek centraal stonden waren: Hoe zit deze nieuwe manier van sturen in elkaar? En hoe motiveren deelnemers aan het proces elkaar om deel te nemen aan het overleg over het inpassen van gebiedsopgaven?

Ontwikkelingen in beleid en sturing voor het landelijk gebied

Om een beeld te vormen van ontwikkelingen in het beleid voor het landelijk gebied en in de sturing van natuurontwikkeling op gebiedsniveau is een verkenning uitgevoerd. Specialisten op het gebied van governance (d.i. in deze context sturing van gebiedsontwikkeling) en gebiedsprocessen zijn geïnterviewd, aangevuld met literatuuronderzoek. Duidelijk is dat de ontwikkelingen in beleid en sturing geleidelijk plaatsvinden en zeer complex zijn: *twalf* trends zijn genoemd! Denk dan bijvoorbeeld aan decentralisatie, new public management, europeanisering, burgerparticipatie, etc. Daarnaast geven de resultaten aan dat deelname van lokale belanghebbenden de norm voor het realiseren van de EHS is geworden. Dat is een hele opgave aangezien maar liefst twintig groepen zijn genoemd die mogelijk de sturing van natuurontwikkeling op gebiedsniveau beïnvloeden.

Studiegebieden

Drie onderzoeksgebieden zijn geselecteerd, omdat het Centrum voor Landbouw en Milieu daar de individuele en institutionele aanpak combineert voor het inpassen van een gebiedsopgave voor de EHS. In dit onderzoek zijn sturingssystemen voor gebiedsopgaven van Robuuste Verbindingen en van de EHS onder één noemer geanalyseerd. De onderzoeksgebieden lagen in Utrecht, Groot Wilnis-Vinkeveen en de Utrechtse Vecht en Weiden, en in Noord-Brabant, de Westelijke Langstraat.

Het nieuwe sturen van binnenuit bekeken

In de drie gebieden zijn gesprekken gevoerd met individuele boeren en medewerkers van provincies en Staatsbosbeheer, die in alle gevallen de terreinbeherende organisatie is. Het doel van deze gesprekken was inzicht te krijgen in hun *beleving* van de sturing van natuurontwikkeling in het gebiedsproces om te komen tot invulling van de EHS. Het nieuwe governance systeem, d.i. de nieuwe manier van sturen waarbij belanghebbenden in het gebied individueel benaderd worden in combinatie met het overleg tussen vertegenwoordigers van gebiedspartijen, werd in beeld gebracht door het analyseren van belevingen van de overlegstructuur, taken, en participatieniveaus.

Overlegstructuur

Om te beginnen werd de overlegstructuur in beeld gebracht: via welke overleggroepen werden oplossingen voor de gebiedsopgave overlegd? Denk bijvoorbeeld aan de gebiedscommissie, werkgroepen, gebiedsplatform, etc. Een deel van de geïnterviewden heeft de overlegstructuur getekend. Ten eerste was niet iedereen bekend met alle overleggroepen die een rol spelen in het gebiedsproces. Ten tweede tekende iedereen verschillende aantallen verbindingen in de overlegstructuur. Daaruit kan geconcludeerd worden dat er zowel binnen als tussen de onderzochte groepen geen eenduidig beeld bestaat van de manier waarop overlegd wordt.

Taken

Vervolgens werd onderzocht wat men deed tijdens het gebiedsproces: welke taken had men in het gebiedsproces in het kader van de EHS? Een deel van de geïnterviewden heeft aangegeven in welke mate zij vonden zelf verantwoordelijk te zijn voor bepaalde taken, en in welke mate de andere onderzochte groepen verantwoordelijk waren voor bepaalde taken. De meest uiteenlopende reacties kwamen op de taken van de provincie waarbij de discussie steeds draaide om de vraag 'hoeveel invloed zou de provincie moeten hebben op gebiedsontwikkeling?'. Anderzijds waren de geïnterviewden het unaniem eens dat de provincie de doelen van de gebiedsopgave moet communiceren naar alle belanghebbenden in het gebied. Zowel binnen als tussen de onderzochte groepen liepen de meningen over de meeste taken van alle groepen sterk uiteen. Er leven dus heel verschillende ideeën over hetgeen men doet in het gebiedsproces.

Participatieniveau

Ten slotte werden de niveaus waarop Staatsbosbeheer en de individuele boeren deelnamen aan het gebiedsproces in het kader van de EHS gemeten: hoeveel invloed hadden de gebiedspartijen tijdens het proces? Alle drie onderzochte groepen hebben aangegeven welk participatieniveau Staatsbosbeheer en de individuele boe-

ren in hun beleving hadden. Dit kon variëren van informeren tot meebeslissen (zie figuur 1). De provincies beslisten altijd mee, en zij beoogden met Staatsbosbeheer en de individuele boeren in alle drie studiegebieden een actieve samenwerking zoals co-produceren en meebeslissen. Uit de resultaten blijkt echter dat binnen en tussen alle onderzochte groepen uiteenlopende participatieniveaus beleefd werden. In het algemeen ervoeren de provincies en Staatsbosbeheer het participatieniveau van Staatsbosbeheer en individuele boeren als gelijk, terwijl de individuele boeren hun participatieniveau meestal lager vonden dan dat van Staatsbosbeheer. Met andere woorden, het was voor *alle* gebiedspartijen onduidelijk hoeveel invloed iedereen had op de inpassing van de gebiedsopgave.



Figuur 1: De participatieladder geeft de niveaus aan waarop lokale belanghebbenden deel kunnen nemen aan een gebiedsproces, hoe hoger op de ladder hoe actiever men meestuurt aan de ontwikkelingen in het gebied (afbeelding afkomstig van De Wijde Blik communicatie-advies, 2010).

Kansen en bedreigingen door de verschillende beelden van het governance systeem

De uiteenlopende beelden van de sturing van natuurontwikkeling kunnen veroorzaakt worden doordat de manier waarop sturing aan gebiedsontwikkeling wordt gegeven steeds in beweging is (Natuurbalans, 2009; Kamphorst en Selnes, 2007). Deze verschillende ideeën, over wanneer wat overlegd moet worden en wie er dan verantwoordelijk is voor welke zaken, kunnen tot onhandige situaties leiden. Erger is dat het ook een bron van wantrouwen kan zijn, omdat de deelnemers aan het proces vanuit hun beleving bepaalde verwachtingen van elkaar hebben die vervolgens niet altijd waargemaakt worden.

Het is belangrijk de verschillende ideeën over sturing van natuurontwikkeling naar elkaar uit te spreken, het zou regelmatig ter sprake moeten worden gebracht. De effectiviteit van de samenwerking wordt vergroot wanneer duidelijk is op welke manier men samenwerkt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Bovendien kunnen de deelnemers meer begrip voor elkaar krijgen wanneer ideeën worden gedeeld (Donnellon and Gray, 1990).

Ervaringen beïnvloeden de beleving van het governance systeem

De verschillende ideeën over de huidige sturing van gebiedsprocessen worden waarschijnlijk ook veroorzaakt door verschillen in ervaringen. Geïnterviewden werden gevraagd naar ervaringen vooraf en tijdens het proces die hun motivatie om mee te sturen aan natuurontwikkeling beïnvloeden. In alle studiegebieden bleken de ervaringen zowel tussen als binnen de onderzochte groepen uiteen te lopen. Ervaringen bepalen deels hoe latere situaties geïnterpreteerd worden (Gregory, 1974) en hoe situaties zich ontwikkelen (North, 1990). Daarom kan gesteld worden dat de verschillende ideeën over de sturing van natuurontwikkeling veroorzaakt kunnen zijn door de uiteenlopende ervaringen. In gebieden waar voorheen conflicten tussen gebiedspartijen hoog opgelopen zijn is het bijvoorbeeld veel lastiger om samen te werken in het huidige gebiedsproces. Het is belangrijk om voor de start van het gebiedsproces te onderzoeken wat er in het gebied gebeurd is en hoe de verhoudingen tussen de gebiedspartijen liggen, bijvoorbeeld met een belevingsonderzoek. Dan kan de aanpak van het gebiedsproces beter toegespitst worden op de specifieke situatie in een gebied. Ter afsluiting is het opvallend dat in de studiegebieden waar het gebiedsproces al langer loopt, deelnemers een verbeterde samenwerking met- en meer begrip voor de andere gebiedspartijen noemden. Dat kan samenhangen met het volgende punt.

Effect van acties op de motivatie om mee te sturen

In het laatste deel van dit onderzoek werd onderzocht hoe de gebiedspartijen elkaar motiveerden om mee te sturen. Daarvoor werden vier thema's van gedragingen getest om na te gaan of een thema extra belangrijk was voor de motivatie. De thema's waren gebaseerd op voorwaarden voor participatieprocessen voor gebiedsopgaven die te maken hebben met waterbeheer (HarmoniCOP, 2005). Deze voorwaarden waren; openheid tussen deelnemers, inhoud van de oplossing, kernwaarden van de deelnemers, en voortgang van het proces. Voorbeelden van geteste gedragingen zijn 'samen het veld in om oplossingen van de gebiedsopgave te bespreken' en 'afspraken nakomen'. Uit de resultaten bleek dat gedragingen met betrekking tot het thema 'kernwaarden van deelnemers', het bestaansrecht, gevoeliger lag dan de andere thema's. Ook acties die te maken hadden met 'grond' leidden vaker tot extreme reacties. Echter, uit de resultaten bleek dat alle thema's van gedragingen even belangrijk waren voor de motivatie van deelnemers aan het gebiedsproces om samen te werken.

De resultaten lieten interessante verschillen zien tussen de beoordelingen van gedragingen aan het begin en eind van het gebiedsproces. In het algemeen stond de provincie positiever in het gebiedsproces dan Staatsbosbeheer en individuele boeren. Daarbij was het opvallend dat medewerkers van de provincie in de loop van het proces de neiging hadden minder positief over de acties van individuele boeren te worden, en de individuele boeren juist positiever werden over de gedragingen van de provincie naarmate het proces vorderde. Deze ontwikkeling was vooral duidelijk bij provincie en individuele boeren, voor Staatsbosbeheer kwam dit minder naar voren. Provincie en individuele boeren leken dus naar elkaar toe te groeien tijdens het gebiedsproces.

Tot slot

De belevingen door deelnemers aan gebiedsprocessen in het kader van de EHS liepen te veel uiteen om een eenduidig beeld te geven van het sturingssysteem. Dit onderzoek onderstreepte het belang van het uitvoeren van een belevingsonderzoek voorafgaand aan het gebiedsproces, om de voorgeschiedenis van- en de sociale verhoudingen in- een gebied te analyseren zodat de strategie voor het gebiedsproces goed toegespitst kan worden op de specifieke situatie. Vervolgens zou de manier van samenwerken regelmatig ter sprake moeten komen, dit om wantrouwen tussen gebiedspartijen te voorkomen en om de uiteenlopende belevingen van het sturingssysteem in te zetten als motor voor een effectieve samenwerking waarin relaties tussen gebiedspartijen worden opgebouwd. Open communicatie vanuit alle gebiedspartijen is daarbij van essentieel belang. Ten slotte mag geconcludeerd worden dat het onderzochte sturingssysteem bij kan dragen aan de verbetering van de verhoudingen tussen boeren, overheden en natuurorganisaties. Dat is een belangrijk punt omdat de verbetering van de relaties tussen deze partijen op de nationale agenda staat.

En nu: van samen ontwikkelen naar samen beheren?

Dit onderzoek leverde vragen op die verder onderzocht moeten worden. Is natuurontwikkeling via het governance systeem waarin zowel vertegenwoordigers van gebiedspartijen als de individuele grondeigenaren meesturen echt efficiënter, effectiever en meer legitiem? En kan deze samenwerking in het kader van natuurontwikkeling doorgezet worden in collectief natuurbeheer?

Meer weten?

Het volledige onderzoeksverslag, dat in het Engels geschreven is, kunt u vinden op de site van het Centrum voor Landbouw en Milieu via de volgende link: <http://www.clm.nl/actueel/Boerennatuurbeheer.html>. Vragen en opmerkingen naar aanleiding van dit onderzoek zijn welkom, u kunt mij mailen op anne.velenturf@gmail.com.

Bedankt!

Graag wil ik iedereen die meegewerkt heeft met dit onderzoek bedanken voor hun tijd, moeite en openheid. Zonder jullie hulp had dit onderzoek niet plaats kunnen vinden! Verder wil ik natuurlijk het CLM bedanken, en in het bijzonder Wim Dijkman die mij met veel enthousiasme en inzet heeft bijgestaan. Als laatste bedank ik Jenny Gill die mij vanuit de UEA begeleidde.

Bronnen

- Breeman, G., Goverde, G., Termeer, K. 2009. Een zoektocht naar governance. In: Governance in de groen-blauwe ruimte: Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water. Breeman, G., Goverde, G., Termeer, K. (eds) 2009. Assen, Van Gorcum.
- Centrum voor Landbouw en Milieu. 2009. Verslag van bijeenkomst met terreinbeherende organisaties. Niet gepubliceerd.
- North, D.C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. New York, Cambridge University Press.
- De Wijde Blik communicatie-advies. 2010. Afbeelding participatieladder in de blog 'Participatie kan niet zonder communicatie'. Berg, P. Verkrijgbaar op www.dewijdeblik.nl.
- Donnellan, A. E., Gray, B. 1990. An interactive theory of reframing in negotiation. Unpublished manuscript, Center for Research in Conflict and Negotiation, Pennsylvania State University, State College, PA.
- Gregory, R.L. 1974. Concepts and mechanisms of perception. London, Duckworth.
- HarmoniCOP. 2005. Samen leren om samen te beheren: effectieve participatie in waterbeheer. Osnabruck. Verkrijgbaar op www.harmonicop.uos.de.
- Jongman, R.H.G. 2002. Landscape planning for biological diversity in Europe. Landscape research, vol. 27, p187-195.
- Kamphorst, D.A., Selnes, T.A. 2007. Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid: achtergronddocument bij Natuurbalans 2007. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu. Wageningen.
- Kuindersma, W., Selnes, T.A. 2009. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied: Synergie en strijd tussen governance en prestatiesturing in het plattelandsbeleid. Wageningen, Alterra.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland. 2009. Natuurlijk doen! Ondernemen met natuur. Verkrijgbaar op www.natuurbeheer.nu.
- Natuurlijk Platteland Nederland, LTO Nederland. 2007. Brief aan de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit: de toekomst van agrarisch natuurbeheer. Verkrijgbaar op www.lto.nl.
- Planbureau voor de Leefomgeving. 2009. Natuurbalans 2009. Verkrijgbaar op www.pbl.nl.