

# Tien over groen

## *Tien bouwstenen voor een effectief natuurbeleid*

Just Walter  
Cathrien de Pater



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

© 2002 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2002/107  
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2002/107 en het aantal exemplaren.

Oplage 150 exemplaren

Samenstelling Just Walter, Cathrien de Pater

Eindredactie Herman Savenije

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV  
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie  
Bezoekadres : Galvanistraat 7  
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede  
Telefoon : 0318 671400  
Fax : 0318 624737  
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

# Voorwoord

*'Natuur in het hart! In het hart van de samenleving, van de besluitvorming, van mensen'.*

Zo luidt één van de centrale doelstellingen van de kabinetsnota *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur* (NvM). Niet alleen de rijksoverheid is verantwoordelijk voor de natuur, maar de gehele samenleving, in al haar geledingen: maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, burgers en overheid.

"Vermaatschappelijking van beleid" en "LNV dichterbij de Samenleving" zijn kernthema's in de LNV-nota's *Impuls voor Vernieuwing* en *Vernieuwend Werken*.

Het project *'Natuur in het Hart'* dat het Expertisecentrum LNV uitvoert in opdracht van de directie Natuurbeheer en de directie Noord is gericht op de vraag hoe vermaatschappelijking van natuur en natuurbeleid vanuit de rijksoverheid handen en voeten kan worden gegeven.

Dit document bevat hiervoor tien warme aanbevelingen ("*Tien over Groen*") die in dit operationaliseringsproces ter harte zouden moeten worden genomen.

De aanbevelingen zijn resultaat van een "gezamenlijke zoektocht" van programmaleiders, projectleiders en regiocontactpersonen betrokken in de NvM-uitvoering en het EC-LNV-projectteam op basis van hun eigen ervaringen en inzichten. Ze zijn ook het resultaat van een uitgebreide inventarisatie van lessen die elders al zijn opgedaan met vermaatschappelijking.

Dit document is vooral het resultaat van een vooralsnog intern LNV-proces; het is dan ook primair bedoeld voor beleidsmedewerkers van LNV om hen te ondersteunen in het concretiseren van vermaatschappelijking in hun eigen werksituatie. De bevindingen en aanbevelingen zijn wellicht ook bruikbaar voor anderen, die betrokken zijn bij de formulering en uitvoering van natuurbeleid van de overheid en/of de eigen organisatie.

Het is onze hoop dat het voor u liggende rapport een praktische stimulans levert aan het besef: *'de natuur is (de verantwoordelijkheid) van ons allemaal'.*

Drs. R.P. van Brouwershaven  
Directeur Expertisecentrum LNV

Dr. Ir. L.F.M. van den Aarsen  
MT Directie Natuurbeheer

# Verantwoording

*Dit document is een synthese van een aantal eerdere acties en daarmee samenhangende rapporten.*

Bouwstenen vormden:

- *Project "Natuur in het Hart"*
  - Een interviewronde langs de programma- en projectleiders NVM en de regiocontactpersonen van de LNV-regiodirecties over hun inzichten en ervaringen op dit terrein (augustus – oktober 2001). Ongepubliceerd rapport.
  - Een literatuurstudie: onderzoeksresultaten met betrekking tot natuurbeleid (augustus - oktober 2001). Ongepubliceerd rapport.
  - Een doelgroepenanalyse door de Directie Natuurbeheer van LNV (september – oktober 2001). Ongepubliceerd rapport.
  - Workshop '*Natuur in het Hart*'. Verslag van een workshop (Utrecht, november 2001).
  
- Vermaatschappelijking van Natuur en Natuurbeleid. Verslag van een interne brainstorm. Rapport nr 2001/039V. EC-LNV, Wageningen, augustus 2001.
  
- Workshop Communicatie EHS. Verslag van een workshop. (Ede, november 2000).

Het uitgebreidere basismateriaal (interviews, literatuurstudie, verslagen, rapporten) is bij het Expertisecentrum beschikbaar.

De projectgroep

<p>De EC LNV- projectgroep "<i>Vermaatschappelijking van Natuur en Natuurbeleid</i>" bestaat uit de navolgende personen: Ina Horlings, Jaap Paasman, Cathrien de Pater, Ellen Reuver, Loek Treep, Just Walter, Patricia Wagenmakers (coörd.) en Herman Savenije (coörd.)</p>
--

# Inhoudsopgave

## Deel 1

<b>1</b>	<b>Vermaatschappelijking</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Draagvlak als voorwaarde</b>	<b>11</b>
2.1	Draagvlak voor <i>natuur</i>	11
2.2	Draagvlak voor <i>natuurbeleid</i>	12
<b>3</b>	<b>'Tien over Groen' : conclusies en aanbevelingen</b>	<b>13</b>
3.1	Bekendheid natuurbeleid	13
3.2	Betrokkenheid en beleving	13
3.3	Verbreding invalshoek en functiecombinatie	14
3.4	Nieuwe niet-alledaagse partners	14
3.5	Verbetering imago overheid	15
3.6	Gedeeld vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid	16
3.7	Versterking rol gemeenten	16
3.8	Omvang en grenzen speelveld	17
3.9	Communicatie	18
3.10	Maatschappelijke baten natuur	18
<b>4</b>	<b>Slot</b>	<b>19</b>

## Deel 2

<b>5</b>	<b>Succesfactoren en verbeterpunten van NVM-projecten</b>	<b>23</b>
5.1	Succesfactoren	23
5.2	Verbeterpunten	24

<b>6</b>	<b>Checklists voor beleidsvorming</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlage A Checklist "draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid"</b>	<b>27</b>
	<b>Bijlage B Checklist Communicatie bij interactief beleid</b>	<b>29</b>
	<b>Bijlage C Checklist Kernoverzicht kwaliteitsstappen</b>	<b>35</b>

# **Deel 1**

## **Tien warme aanbevelingen**





# 1 Vermaatschappelijking

In de nota **'Natuur voor mensen, Mensen voor Natuur'** (NVM) staat onder meer:

*'De hoofddoelstelling is ook een culturele opgave: het gaat om natuur en landschap voor en door mensen'. Het gaat om 'het verbreden van draagvlak', om 'verbreding van het natuurbeleid', het 'vergroten van het 'natuurbewustzijn' in de samenleving' en om het 'aanspreken van de samenleving op de eigen verantwoordelijkheid voor natuur en landschap'. 'Natuur moet steviger verankerd worden in de harten van mensen en beslissingen van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden'. Het gaat om 'verinnerlijking', 'natuur moet een normaal onderdeel zijn bij besluiten, die consequenties hebben voor de natuur'.*

Bovenstaande citaten kunnen worden samengevat onder de noemer:  
*'Vermaatschappelijking van natuur en natuurbeleid'.*

Niet alleen het rijk c.q. LNV (en uiteraard de traditionele natuurbeschermingsorganisaties) zijn verantwoordelijk voor de natuur, maar de gehele samenleving in al haar geledingen: overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers. Natuur is immers, zoals Prof. van Wijmen dat in zijn recente oratie 'Recht doen aan de Natuur' uitdrukt, 'letterlijk het substraat voor al de menselijke bedrijvigheid door de tijd en in de ruimte. Natuur als bron en fundament; als buffer en als balans; als reservoir en refugium; zij is voorwaarde voor menselijk bestaan en vormt als zodanig de meest basale waarde'...'Zij is het erfgoed der mensheid...en een bovenpersoonlijke waarde...die zich niet leent voor exclusiviteit of toe-eigening...terwijl het anderzijds een 'iedermans goed' is. Dit laat zich goed illustreren aan verschijnselen als lucht of water. Als ik hier de lucht vervuil, maak ik mij schuldig aan vervuiling van uw aller debiet; wie bovenstrooms rivierwater met verontreiniging belast, tast de benedenstroomse gebruiksfuncties aan', aldus Van Wijmen. Behalve de functie voor het menselijk bestaan wordt de natuur ook nog een 'intrinsieke waarde' toegekend, het bestaan om zichzelf wille, met betrekking waartoe de mens niet het recht heeft dat teniet te doen. Kortom, de natuur is ons aller verantwoordelijkheid.

Onder **vermaatschappelijking van natuurbeleid** wordt verstaan:

*een situatie van optimale betrokkenheid van de diverse maatschappelijke actoren bij de formulering van doelstellingen van natuurbeleid en bij de vormgeving aan de uitvoering daarvan.*

Vermaatschappelijking van natuurbeleid kan niet plaats vinden zonder vermaatschappelijking van 'natuur'. Immers, wil men dat allerlei maatschappelijke actoren, zoals gemeenten, bedrijven, verenigingen, instellingen, scholen, burgers etc. een eigen verantwoordelijkheid en/of een medeverantwoordelijkheid voor de natuur dragen en dus 'beleids-actor' zijn, dan zal 'natuur' wel eerst bij deze actoren 'verinnerlijkt' moeten zijn, in hun 'hoofd en hart' moeten zitten. Wat zou je je immers inzetten voor iets, waarmee je 'niets hebt'? Vandaar dat hieronder eerst wordt ingegaan op 'verinnerlijking van natuur' (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 bevat de kern van het rapport met tien conclusies en aanbevelingen. Het rapport sluit af met een opsomming van de factoren, die vanuit de praktijk gezien, tot dusver succesvol zijn gebleken resp. hebben tegengewerkt. Als bijlage zijn bijgevoegd enkele door derden recent opgestelde 'checklists' ten behoeve van een effectieve ontwikkeling en uitvoering van beleid.

## 2 Draagvlak als voorwaarde

### 2.1 Draagvlak voor *natuur*

De Nederlandse bevolking hanteert over het algemeen een brede definitie van het begrip 'natuur'; een definitie die in wezen overeenkomt met de omschrijving in de inleiding, alleen wat minder abstract: het gaat om 'alles wat leeft en groeit' en daaronder worden ook zon, zee en wind begrepen. Het gaat om 'buiten' in het algemeen, van ongerepte natuur en het boerenland tot de bomenrij en het riet langs de vaart. De doorsnee Nederlander maakt ook geen verschil tussen natuur, landschap en 'het milieu'. 'Wat is de natuur hier mooi!' betekent dat de spreker geniet van het landschapsschoon rondom hem. Ook wordt met formuleringen als 'die jongens van het milieu of 'dat is niet goed voor het milieu' veelal 'natuur(bescherming)' bedoeld. Kortom, het natuurbegrip van de bevolking is in ieder geval breder dan het natuurbegrip dat in de regel door beleidsmakers en ecologen wordt gehanteerd.

Gevraagd naar hun mening zeggen de meeste Nederlanders natuur te zien als een kwetsbaar goed, waar we zorgvuldig mee moeten omgaan. In 2000 was zo'n 7 procent van de totale bevolking lid van een natuurbeschermingsorganisatie, een percentage dat hoger ligt dan in diverse andere Europese landen. De achterban van de meeste organisaties is overigens grotendeels 'passief', d.w.z. slechts 'betalend lid'. Van alle Nederlanders behoort 6% tot de frequente bezoekers van bijzondere natuurgebieden en ca. 80 % komt wel eens in natuur- en recreatiegebieden. De bezoekers van bos en natuurgebieden behoren relatief tot het oudere en hoger opgeleide deel van de bevolking. Nederlanders zoeken natuur en groen op met het oog op stilte en rust en voor het ervaren van afwisseling in soorten natuur, planten en dieren. 'Gezondheid' wordt een van de belangrijkste aspecten van natuur gevonden. In de regel hebben de Nederlanders een voorkeur voor het soort natuur dat in hun leefomgeving voorkomt (bv. parken in de stedelijke omgeving). 'Groen' wordt overigens als een van de meest belangrijke voorzieningen in de woonomgeving beschouwd. Naarmate de stedelijkheid van de eigen woonomgeving toeneemt, neemt ook de behoefte aan meer natuur en groen toe. Nederlanders willen voor alles meer bossen en daarnaast meer wilde natuurgebieden en meer parken. Het gaat de Nederlander overigens primair om het soort beléving, dat men in de natuur opdoet en niet zozeer om de soort natúúr.

Een positieve grondhouding jegens de natuur is echter geen garantie voor natuurvriendelijk gedrag. Immers, de grondhouding tegenover de natuur is slechts één van de vele drijfveren en motivaties, die leiden tot gedrag; gedrag, dat al dan niet schadelijk is voor de natuur. En de praktijk leert dat de natuur doorgaans geen doorslaggevende factor is. Persoonlijk gedrag en maatschappelijke en politieke besluitvorming worden in de regel ingegeven door allerlei niet-natuur- en milieurelevante overwegingen. Financiële aspecten, maar ook comfort, snelheid, het gevoel van vrijheid en dergelijke spelen daarbij een belangrijke rol. De doorwerking van de positieve houding jegens de natuur is vooral te vinden, waar geen offers worden gevraagd wat betreft geld, moeite, tijd en inleveren van comfort.

## 2.2 Draagvlak voor *natuurbeleid*

Parallel aan de positieve houding ten opzichte van de natuur is ook de (verbaal-ideële) steun voor het natuurbeleid in het algemeen zeer groot, vooral waar het gaat om het beschermen van zeldzame natuur. Maar het natuurbeleid moet wel rechtvaardig zijn in die zin dat de kosten van aan boeren opgelegde beperkingen aan hen moeten worden vergoed en dat de verkoop van landbouwgrond op vrijwillige basis moet geschieden. Ook bestaat er begrip voor beperkingen die uit een oogpunt van natuurbeheer gelden voor bijvoorbeeld de jacht of de recreatie.

'Draagvlak' is een containerbegrip. Het heeft in elk geval betrekking op de steun van betrokkenen voor een bepaald onderwerp. Onderscheiden kunnen worden: *passief draagvlak*: acceptatie of goedkeuring en *actief draagvlak*: medewerking en eigen initiatief. Voorts: *maatschappelijk draagvlak*: steun vanuit burgers of maatschappelijke organisaties en *bestuurlijk draagvlak*: steun door de betrokkenen

Toch is 25 % van de bevolking van Nederland van mening dat er in Nederland *te veel* aandacht wordt besteed aan natuurbescherming. Deze 25% (ouderen; wat lager opgeleid; werkzaam in agrarische sector) vindt dat in concrete projecten, waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen natuurbehoud en andere belangen, de natuur te zeer wordt bevoordeeld. In dit verband zijn ook de verontwaardigde en/of lacherige reacties op de recente besluiten betreffende de korenwolf, duinhagedis, zeggekorfslak of boomkikker veelzeggend.

Wat betreft het **bestuurlijk draagvlak** kan nog het volgende worden opgemerkt. Uit onderzoek blijkt dat het bieden van mogelijkheden voor een eigen invulling van beleidsdoelen - uiteraard binnen de door algemene doelen gestelde randvoorwaarden - een belangrijke succesfactor is voor het creëren van bestuurlijk draagvlak.

Wat betreft het **maatschappelijk draagvlak** c.q. het draagvlak onder doelgroepen dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:

- hoe ziet de doelgroep het probleem (ziet zij een probleem en erkent zij dat als zodanig?)
- hoe kijkt de doelgroep aan tegen de gestelde beleidsdoelen en -instrumenten?
- hoe kijkt de doelgroep aan tegen de verhouding tussen de kosten en baten van de activiteit en vindt zij de kosten voor de doelgroep in vergelijking met die voor anderen rechtvaardig en/of acceptabel?
- heeft de doelgroep in verhouding tot het beleid voldoende (machts-)middelen, zoals geld, kennis e.d.?

Kortom, het 'passieve' maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid is groot, mits rekening wordt gehouden met de belangen (economisch, sociaal) van betrokkenen en zij een serieuze inbreng kunnen leveren. Het bestuurlijk draagvlak is in belangrijke mate afhankelijk van de mogelijkheid de beleidsdoelen (mede) te bepalen.

## 3 'Tien over Groen' : conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Bekendheid natuurbeleid

De Nederlander is over het algemeen nog te weinig bekend met het natuurbeleid.

De Nederlander ('the man in the street') is over het algemeen nog *te weinig bekend met het natuurbeleid*. Dat geldt niet alleen op het niveau van de individuele burger, maar ook op het bestuurlijk en organisatorisch niveau. Om het 'draagvlak' te vergroten – zeker wanneer mensen met de concrete uitvoering van het natuurbeleid (aankoop, inrichting, beheer e.d.) worden geconfronteerd - is een goede communicatie van belang. De invalshoek daarbij dient niet het 'natuurbeleid' te zijn, maar veeleer de 'natuur' zelf. 'Beleid' is interessant voor 'ambtenaren en politici', maar zal de doorsnee-burger 'worst wezen'. (Vgl. mensen zijn geïnteresseerd in (hun) gezondheid en in de beschikbaarheid van de zorg, maar niet in de vraag hoe die gezondheidszorg nu precies wordt georganiseerd). Het gaat de Nederlander dus gewoon om de mogelijkheid van 'de natuur' te genieten. Daarmee komen we meteen aan het volgende punt.

### 3.2 Betrokkenheid en beleving

De positieve betrokkenheid van mensen bij hún landschap, hún platteland, hún natuur(beeld) en bij waarden als gezondheid bieden goede aanknopingspunten.

In beginsel 'hebben veel mensen iets met natuur'. Illustratief is bijvoorbeeld de opschudding die bij bewoners ontstaat wanneer de gemeente besluit een rij bomen te kappen. Ook het houden van huisdieren en het in huis halen van kamerplanten duidt er op dat mensen contact willen met levende dieren of planten. Per jaar bezoeken circa 10 miljoen Nederlanders de dierentuin. (In Amerika bezoeken meer mensen jaarlijks dierentuinen en aquaria dan alle professionele baseball-, rugby- en basketbalwedstrijden tezamen).

De *positieve betrokkenheid* van mensen bij hún landschap, hún platteland (bv. het missen van koeien in de wei tijdens de MKZ-crisis), hún natuur (bv. protest tegen kap van Amerikaanse eiken) en bij waarden als gezondheid, rust en ruimte, beleving en afwisseling bieden goede aanknopingspunten. Zoals gezegd wordt groen in de directe woonomgeving zeer belangrijk gevonden en worden natuur en gezondheid nauw aan elkaar gekoppeld. Dit biedt goede aanknopingspunten voor het natuurbeleid om activiteiten te ontwikkelen rond leefbaarheid van de buurt of in het kader van gezondheidsvoorlichting en -opvoeding.

'Richt je niet zozeer op kennis over de natuur, maar vooral op beleving. Sluit aan bij wat mensen avontuurlijk, interessant, spannend vinden. Het gaat om het bereiken van de grote stroom mensen en om het verhaal dat die beleving bij de mensen oproept', aldus één van de personen, die in het kader van het onderhavige project werden geïnterviewd.

Ook uit het Boomhutonderzoek naar 'Mensenwensen' kwam naar voren dat het mensen vooral gaat om de ervaringen die men in de natuur kan opdoen. De soort natuur is voor hen minder belangrijk. Bos bijvoorbeeld is voor de doorsnee-Nederlander gewoon: 'bos'. De differentiatie in de verschillende bostypen, die vanuit de ecologische invalshoek van belang is, ontgaat de gemiddelde Nederlander. Uit onderzoek blijkt dat de aantrekkelijkheid van een landschap vooral wordt bepaald door de natuurlijkheid ervan en de indrukken, die je eruit kunt opdoen (aan kleuren, geuren en geluiden), alsmede de afwisselingen erin. Ook dit punt sluit weer nauw aan bij het volgende.

### 3.3 Verbreding invalshoek en functiecombinatie

Door een wat bredere invalshoek kan het als sectoraal overkomende natuurbeleid op een grotere acceptatie rekenen, omdat het laat zien ook oog te hebben voor andere belangen en andere visies dan de louter ecologische.

Door een wat *'bredere' invalshoek* kan het vaak als sectoraal overkomende natuurbeleid op een *grotere acceptatie* rekenen. Immers, door te laten zien dat men ook oog heeft voor andere belangen en andere visies dan de louter ecologische, sluit men beter aan bij de verschillen die er op dit punt in de maatschappij bestaan. Wanneer 'duurzaamheid' de toetssteen van het beleid is zal rekening moeten worden gehouden met de evenwichtige afstemming van de ecologische, economische en sociaal-culturele aspecten. Bovendien valt in ons dichtbevolkte en intensief gebruikte land in zeer veel gevallen niet te ontkomen aan functiecombinatie, dus het doen samengaan van natuurdoelen met andere doelen. Tevens blijkt uit een onderzoek naar de relatie tussen het departement en diverse samenwerkingsverbanden op het gebied van natuur, bos en landschap dat er behoefte bestaat aan meer mogelijkheden om sectorale natuurdoelen uit te ruilen met milieudoelen of – en hier is dus weer sprake van functiecombinatie - te koppelen aan andere doelen op het gebied van recreatie, water en cultuurhistorie. In dit verband worden ook vaak biologische landbouw, drinkwatervoorziening en vestigingsklimaat voor bedrijven genoemd.

Bovendien kan samenwerking met andere beleidssectoren leiden tot het aanboren van nieuwe kennis, creativiteit en (financiële) middelen, waar het natuurbeleid zijn voordeel mee kan doen.

De Raad voor het Landelijk Gebied bepleit in zijn advies over de versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid ook verbreding van de beleidsdoelen van het natuurbeleid. De raad wijst er echter ook op dat dit niet mag leiden tot misvattingen aangaande bedreigde en kwetsbare soorten en ecosystemen. 'Het gevoel van urgentie en de bereidheid tot inspanningen ten behoeve van deze natuurwaarden mag niet afnemen onder het motto dat er immers nog zoveel *andere* natuur is. Helderheid over de verschillende soorten natuur, concrete doelen prioriteiten, motieven en verantwoordelijkheden moeten de vermaatschappelijking van het natuurbeleid voor deze valkuil behoeden'.

### 3.4 Nieuwe niet-alledaagse partners

Er liggen onbenutte kansen bij niet-alledaagse partners, zoals consumentenorganisaties, vak- en standsorganisaties, gezondheidsvoorlichting en – opvoeding, woningbouwverenigingen, sportverenigingen, organisaties van tuinliefhebbers en volkstuinten, wijk- en buurtorganisaties, etc..

In het natuurbeleid is men tot op heden vooral gericht op partners als de traditionele terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de provinciale landschappen e.d.) en andere organisaties, specifiek gericht op natuur en milieu

(Vogelbescherming, Stichting Natuur en Milieu, IVN, WNF, etc.), de landbouworganisaties (LTO, In Natura, etc.), andere departementen (met name VROM en V&W) en andere overheden, met name de provincies en waterschappen. Streeft men naar 'natuur in het hart van de samenleving', dan zal men niet alleen van genoemde hoofd(slag)aders gebruik moeten maken, maar ook van de haarvaten in die samenleving. De LNV-nota 'Impuls voor Vernieuwing' daagt ook uit naar nieuwe wegen te zoeken, de relatie met de buitenwereld te versterken, innoverend en anticiperend te opereren. Het gaat derhalve om het leggen van verbindingen met allerlei organisaties, instellingen en voorzieningen, die niet primair op 'natuur' gericht zijn, maar daar op een of andere manier wel mee te maken hebben en op dit terrein een rol zouden kunnen vervullen. Gedacht kan worden aan consumentenorganisaties, vak- en standsorganisaties, gezondheidsvoorlichting en – opvoeding, woningbouwverenigingen, sportverenigingen, organisaties van tuinliefhebbers en volkstuinten, wijk- en buurtorganisaties, allochtonenorganisaties, kerkelijke organisaties, huis-aan-huisbladen en andere (lokale) media etc.. Zo zou met de wereld van de sportverenigingen (KNVB e.d.), die tezamen duizenden hectaren 'groen' beheren, contact kunnen worden gezocht hoe zij dat beheer op een natuur- en milieuvriendelijke manier zouden kunnen uitvoeren. Met de horecawereld zou kunnen worden gezien hoe het gebruik van natuurvriendelijke producten (biovlees e.d.) kan worden gestimuleerd. De wereld van de gezondheidsvoorlichting en –opvoeding kan een rol vervullen op het terrein van natuur- en milieu-educatie. Op de rol van bijvoorbeeld tijdschriften als 'Margriet', 'Libelle' en huis-aan-huisbladen wordt hieronder (paragraaf 3.9. Communicatie) nog nader ingegaan.

### 3.5 Verbetering imago overheid

De verbetering van het imago van de overheid is een belangrijk aandachtspunt. Dit vraagt om alertheid met betrekking tot consistentie van beleid, voldoende continuïteit in beleid, in geldstromen en beleidsinstrumenten. Het vraagt ook om geloofwaardigheid, d.w.z. een overheid die staat voor wat ze zegt en aldus het goede voorbeeld geeft.

'Politiek Nederland heeft en masse het einde van de gedoogcultuur afgekondigd. 'Er samen wel uitkomen' heeft z'n langste tijd gehad. Een geloofwaardige overheid vraagt om ferme handhavers', aldus een 'Special' over inspecties en handhaving van het tijdschrift 'Binnenlands Bestuur' (januari 2002). De geloofwaardigheid van de overheid hangt echter niet alleen af van het controleren en handhaven van de door haar opgestelde regels, maar vooral ook van haar eigen gedrag. Staat de overheid voor wat ze zegt?! Voor het draagvlak voor het natuurbeleid en voor de bereidheid van andere overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers om natuur een plaats te geven in het hart van hun besluitvorming is het van het grootste gewicht dat het rijk het goede voorbeeld geeft. Wat kan je immers van derden verwachten wanneer je zelf geen ernst maakt met hetgeen je zegt belangrijk te vinden?

Dit vraagt van de overheid niet alleen daadkracht – recent zijn daar een paar goede voorbeelden van te noemen, zoals het weigeren van een vergunning Natuurbeschermingswet voor bouwactiviteiten – maar het vraagt ook om consistentie van beleid en om continuïteit in beleid, in geldstromen en beleidsinstrumenten. Wanneer daardoor in het natuurbeleid goede resultaten worden geboekt werkt dat extra in het voordeel. Immers, een doeltreffend beleid kan het draagvlak versterken. De samenleving ziet resultaat, woord wordt daad en dat verhoogt de geloofwaardigheid van de 'nota's en rapporten'.

Voorts, maar dat komt hieronder (paragraaf 3.9 Communicatie) nog aan de orde, is het imago van de overheid van belang. Wanneer 'Den Haag' ervaren wordt als een moeilijk toegankelijk, weinig communicatief 'bolwerk' is dat niet bevorderlijk voor draagvlak. Hetzelfde geldt wanneer het gevoel bestaat dat 'arrogantie van de macht' of 'betweterigheid' de overheid zouden kenmerken. Waar of niet waar, het is verstandig

rekening te houden met dit verschijnsel. Immers, 'If men define a situation as real, it is real in all its consequences', aldus de socioloog Znaniecki.  
*Tot slot is het goed in dit verband nogmaals te beseffen dat 'natuur' een 'publiek goed' is dat individuele en kortetermijnbelangen te boven gaat. Omdat er bij 'natuur' sprake is van 'collectieve waarden' draagt de overheid hiervoor een specifieke verantwoordelijkheid.*

### 3.6 Gedeeld vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid

LNV wil dat het natuurbeleid breed wordt gedragen c.q. door alle betrokken overige partners (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers) wordt opgepakt. Dat kan niet zonder wederzijds vertrouwen en door het delen en/of overdragen van verantwoordelijkheden.

LNV wil dat het natuurbeleid breed wordt gedragen, d.w.z. door alle betrokken overige partners (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers) wordt opgepakt. Dat kan niet zonder *wederzijds vertrouwen* en door het *delen en/of overdragen van verantwoordelijkheden*. Uit onderzoek blijkt dat de openheid en flexibiliteit van de natuurdoelen van het rijk de belangrijkste factoren vormen die van invloed zijn op provinciaal draagvlak voor het natuurbeleid. De provincies zeggen deze ruimte nodig te hebben om in het complexe krachtenveld van actoren met deels uiteenlopende belangen te kunnen opkomen voor het natuurbelang. Daarom is participatie in de besluitvorming voor hen belangrijk. Voor het verkrijgen van provinciaal draagvlak zijn voorts van belang de interne samenhang c.q. consistentie van het beleid, een goede organisatie van de uitvoering en voldoende menskracht en een goede timing. Participatie in de besluitvorming is ook van belang wanneer het gaat om de betrokkenheid van particulier initiatief, zoals maatschappelijke organisaties of terreineigenaren. Het vroegtijdig betrekken van belangrijke partijen is een belangrijke succesfactor voor projecten. Die vroegtijdigheid kan voorkómen dat naderhand inspanningen moeten worden gepleegd om een draagvlak te creëren voor een beleid waarvan de acceptatie problematisch is gebleken.

Een overheid die op een participatieve manier wil werken moet zich overigens realiseren dat het eindresultaat van het proces wel eens anders kan uitpakken dan zij zelf in gedachten had. Het gezamenlijk opzetten van pilots kan ook tot de mogelijkheden behoren. Daarnaast bestaat behoefte aan flexibiliteit en ruimte voor nuanceringen ('oplossingen op maat').

*Wat betreft de medeverantwoordelijkheid en/of betrokkenheid van het bedrijfsleven is vooral de 'psychologie' van belang: het vinden van het gedeelde belang, het juiste woord en de praktische vormgeving.*

### 3.7 Versterking rol gemeenten

De rol van gemeenten in het natuurbeleid kan worden versterkt. Zij hebben een rol op verschillende terreinen: ruimtelijke ordening, milieu, groenbeheer, investeringen, facilitering particuliere organisaties e.d.

Tot op heden zijn de provincies de bestuurlijke partners, waarmee LNV over het natuurbeleid het meeste contact heeft. Het verdient aanbeveling daarnaast *de rol van gemeenten* met betrekking tot het natuurbeleid te versterken. Zij vormen de bestuurslaag, die het dichtst bij de burger staat. Bovendien zijn zij verantwoordelijk voor de directe leefomgeving van mensen, waarvan 'groen' één van de meest gewaardeerde



onderdelen vormt. Ook hier kan worden aangesloten bij zowel de positieve betrokkenheid van mensen bij hún omgeving (zie paragraaf 3.2) als de bredere invalshoek met betrekking tot 'natuur' (zie paragraaf 3.3). Het lokale/regionale niveau vormt voorts het niveau, waarop maatwerk geleverd kan worden, omdat aldaar het beste zicht is op de specifieke omstandigheden.

Voorts hebben zij een rol op verschillende terreinen, waarbij natuur aan de orde is:

- natuurbeheer (bv. toetsing bepaalde projecten aan Natuurbeschermingswet)
- ruimtelijke ordening (bv. bestemmingsplan buitengebied, landschapsbeleidsplan);
- milieubeleid (bv. Wet milieubeheer, aanlegvergunning Ontgrondingenwet);
- groenbeheer (bv. ecologisch beheer door de plantsoendienst; kapvergunningen);
- investeringen (bv. wijkaanleg, ecologisch bouwen bij nieuwbouw, bedrijventerreinen);
- milieuvorlichting (bv. verkeer, milieubesparend huishouden);
- facilitering particuliere organisaties (bv. natuur- en milieueducatie, buurtwerk).

Uit onderzoek blijkt – en dit sluit nauw aan bij het laatstgenoemde punt – dat lokale overheden een cruciale rol spelen bij de realisatie van particuliere initiatieven. Zij kunnen binnen de gemeentelijke plannen het kader scheppen, waarbinnen initiatieven vanuit burgers of maatschappelijke organisaties uitvoering kunnen krijgen. Dit kan er voorts toe leiden dat dergelijke initiatieven door professionele en financiële ondersteuning op een hoger plan worden getild. Bovendien is vastgesteld dat de inzet van burgers wordt bevorderd als de lokale politiek, de verantwoordelijke wethouders, een stimulerende rol spelen. Op welke wijze de versterking van de rol van de gemeenten met betrekking tot natuur kan worden bevorderd moet nader worden uitgewerkt.

### 3.8 Omvang en grenzen speelveld

LNV moet duidelijk aangeven wat haar grenzen van het speelveld zijn (en waarom) en welke spelregels in acht genomen moeten worden. Goede wederzijds communicatie over rollen, verantwoordelijkheden, inhoudelijke doelen en ambities is noodzakelijk (interactieve beleidsvorming).

Wanneer het streven er op is gericht dat zoveel mogelijk actoren in de samenleving (mede-) verantwoordelijk zijn voor de natuur zal het ministerie van LNV duidelijk moeten aangeven wat haar *grenzen van het speelveld* zijn en *welke spelregels* in acht genomen moeten worden. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan natuurdoelstellingen, die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Daarbij verdienen ook de motieven en achtergronden (het 'waarom') de nodige aandacht. Goede wederzijdse communicatie over rollen (bv. rijk als regelgever, uitvoerder, facilitator, coördinator, mediator e.d.), verantwoordelijkheden (bv. kerndepartement, regiodirecties, provincies e.d.; maar ook overheidsverantwoordelijkheid versus individuele verantwoordelijkheid van ondernemer, burger e.a.), inhoudelijke doelen en ambities (bv. diverse beleidsplannen) is noodzakelijk. Zeker wanneer sprake is van interactieve beleidsvorming hebben alle partners behoefte aan duidelijkheid op genoemde punten. Ook dit onderwerp zal nader moeten worden uitgewerkt.

### 3.9 Communicatie

De effectiviteit van het natuurbeleid kan worden vergroot door goede aandacht voor communicatie met bestuurders, burgers en betrokkenen.

De effectiviteit van het natuurbeleid kan worden vergroot door goede *aandacht voor communicatie* met bestuurders en beleidsmakers, organisaties op het gebied van natuur, bos en landschap, milieu, landbouw e.d., het bedrijfsleven, het onderwijs, de media en met burgers. Daarbij wordt allereerst opgemerkt dat het bij communicatie om een tweerichtingsverkeer gaat. Communicatie is niet alleen het zenden van boodschappen, het vertellen en uitleggen wat je als overheid wilt. Communiceren betekent ook het ontvangen van boodschappen, het luisteren en daarop reageren. Het gaat om wisselwerking. Voorts is het goed te bedenken dat communicatie niet alleen rechtstreeks en via het gesproken of geschreven woord plaats vindt. Ook via allerlei andere handelingen worden signalen afgegeven, die door de ontvanger al of niet juist c.q. als bedoeld door de verzender, worden geïnterpreteerd. De interpretatie door de ontvanger is onder meer afhankelijk van zijn referentiekader, zijn in het verleden opgedane ervaringen. De overheid c.q. het ministerie van LNV c.q. de directie Natuurbeheer staat hier voor een moeilijke taak door enerzijds de veelheid aan instrumenten en handelingen en anderzijds de veelheid aan actoren, die zowel zender als ontvanger zijn. En daarbij komt nog, last but not least, het gecompliceerde, voor velerlei uitleg vatbare onderwerp: natuur(beleid)!

Invalshoek voor de communicatie moet zijn 'natuur' en niet 'natuurbeleid'. Het onderwerp 'natuur' spreekt mensen aan door het positieve imago ('aaibaarheid', gezondheid, ontspanning, beleving e.d.). Zoals in de Inleiding is gezegd, is vermaatschappelijking van het natuurbeleid immers afhankelijk van verinnerlijking van 'natuur'. De verdere verinnerlijking daarvan ('natuur in het hart') kan worden bevorderd door aan te sluiten bij deze positieve ankerpunten. Naast de specifieke media als 'Grasduinen', 'Onverwacht Nederland', 'Natuurbehoud', 'Vroege Vogels' en dergelijke, zijn algemene media als huis-aan-huisbladen en tijdschriften als 'Libelle', 'Ouders van Nu' en dergelijke kanalen om de burger te bereiken. Voorts kan via de kanalen van niet-alledaagse partners (zie hierboven paragraaf 3.4) verbreding van de betrokkenheid bij natuur worden bevorderd. De invalshoek 'natuur' kan ook effectief zijn voor de communicatie met andere bestuurders en beleidsmakers als 'voorportaal' voor communicatie over de beleidskwesties op dit terrein. Het belang van aandacht voor de ruimte op het speelveld, de grenzen daarvan en de spelregels is hierboven (paragraaf 3.8) aan de orde geweest.

### 3.10 Maatschappelijke baten natuur

De maatschappelijke baten van natuur komen nog onvoldoende ten goede aan natuur en aan de financiering en instandhouding.

De *maatschappelijke baten van natuur* komen nog onvoldoende ten goede aan natuur en aan de financiering van het beheer en de instandhouding. Functiecombinaties kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de financiering van het natuurbeleid. Daarbij verdient het de voorkeur de betrokken sectoren (waterwinning, bouwsector, recreatie en toerisme, ontgrondingen e.d.) de bijdragen te laten innen en het profijtbeginsel niet op individueel niveau toe te passen. Het ecologiseren van de economie verdient derhalve de voorkeur boven het economiseren van de ecologie.

## 4 Slot

Hoever staat het met de 'vermaatschappelijking'? Het Natuurplanbureau heeft in Natuurbalans een aantal gegevens bij elkaar gebracht over het aantal bezoeken aan natuurgebieden, het aantal leden van natuurbeschermingsorganisaties, het aantal vrijwilligers e.d.. Hierboven werd gesteld dat vermaatschappelijking niet alleen moet worden beoordeeld aan de hand van de activiteiten door en/of binnen de 'hoofd(slag)aders als Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, IVN e.d., maar dat het er om moet gaan ook door te dringen tot in de haarvaten van de samenleving. Daarom zou ook gekeken kunnen worden naar de mate waarin 'natuur' tot de 'cultuur' van allerlei níet specifiek 'groene' organisaties behoren en welke effecten beleidsinspanningen hebben om 'natuur in hún hart' te krijgen. Het ontwikkelen van graadmeters voor vermaatschappelijking is dus een goede zaak. Aan de hand daarvan kan dan, bijvoorbeeld om de vier jaar, worden gekeken (monitoring) welke activiteiten deze organisaties dán met betrekking tot natuur kennen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het aantal gemeenten met een landschapsontwikkelingsplan, het aantal sportorganisaties met ecologisch groenbeheer, het aantal projecten ecologisch groenbeheer door buurt- en wijkorganisaties, het aantal radio- en TV-programma's over natuur en milieu, het aantal natuur- en milieuonderwerpen in het jaarprogramma van vrouwenorganisaties, het aantal vaste rubrieken in dag- en weekbladen en huis-aan-huisbladen m.b.t. natuur en milieu, het aantal natuurprojecten (bv. landschapsonderhoud) door groepen Scouting en dergelijke.



## **DEEL II**

### **NvM-ervaringen**



## 5 Succesfactoren en verbeterpunten van NVM-projecten

In de interviews met de programma- en projectleiders NVM en de regiocontactpersonen over concrete NVM-projecten<sup>1</sup> noemden zij een aantal factoren, die naar hun oordeel als succes- en faalfactoren in het beleid zouden kunnen worden aangemerkt. Bij deze opsomming dient nog het volgende te worden opgemerkt:

- Een aantal NVM-projecten verkeert nog in een beginstadium, zodat het oordeel over de effectiviteit van de factoren deels een voorlopig karakter heeft. Het verdient daarom aanbeveling om de genoemde succes- en faalfactoren over een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) nog eens tegen het licht te houden.
- Het gaat hier om projecten van verschillende aard. Daarom kunnen de succes- en faalfactoren per project verschillen.
- Het goed en consistent formuleren van beleid garandeert geen goede uitvoering. Een goede communicatie is van wezenlijk belang.

### 5.1 Succesfactoren

#### Operationeel

- Ontwikkeling van het project samen met de beheerders leidt tot wederzijds leerproces: vruchtbare combinatie van top-down en bottom-up; het gezamenlijk nemen van de verantwoordelijkheid voor de centrale vraag;
- Het tijdig bij partners 'in de week' leggen van onderwerpen;
- Vroegtijdige uitnodiging van partners om er iets met elkaar van te maken. Daarna naar het juiste bestuurlijke niveau tillen;
- Vooral bij specifieke groepen partners (bijv. vissers) uitgaan van hun denkwereld. Niet altijd spelen geldstromen de grootste rol; ook imago en maatschappelijke druk zijn van belang;
- Uitnodiging aan allen, die maar enigszins bij de voorbereiding betrokken kunnen zijn. Dit is uiteraard overzichtelijker bij een groot aaneengesloten gebied met relatief weinig belanghebbenden, dan bij een landelijk gebied met veel individuele boerenbedrijven;

---

<sup>1</sup> NVM-projecten die ter sprake kwamen in de interviews:

1. Leren voor Duurzaamheid
2. Ontwerpstudie Functiecombinaties in de Natte As van Friesland
3. Robuuste verbindingen
4. Proeftuinen
5. Activiteiten richting gemeenten / VNG
6. Veluwe 2010
7. Communicatiestrategie internationaal natuurbeleid
8. Korenwolf en kamsalamander
9. Loetbos, Krimpenerwaard
10. Bentwoud
11. Strategische Groenprojecten
12. Natuuroffensief (versnelling van de EHS met extra middelen)
13. Voordelta
14. Waddenzee

- Formulering van gezamenlijke visie en gezamenlijk belang (bijv. meekoppeling c.q. functiecombinatie ecologische ontwikkeling - recreatie); Oog voor andere belangen; Respect van alle betrokken partijen, ook voor de belangen die hen zelf niet aangaan;
- Goed luisteren naar ideeën; als overheid zoveel mogelijk faciliteren i.p.v. zelf uitvoeren;
- Goede (participatieve) monitoring en evaluatie; lering trekken uit en terugkoppeling van ervaringen;
- Echte verantwoordelijkheid geven aan partners (incl. burgers). Investeren in vertrouwen en betrokkenheid;
- Een subsidieregeling met bevoorschotting vooraf en rapportage achteraf;
- Het uitdragen van een heldere boodschap; duidelijkheid over waar wel en waar geen ruimte is voor inbreng in de doelformulering;
- Duidelijk maken dat projecten vaak kwestie zijn van lange termijn;
- Zorg voor open en heldere communicatie;
- Onontbeerlijk zijn goede trekkers die 'ervoor gaan';
- Maak gebruik van de 'tijdgeest'.

#### **Randvoorwaardelijk**

- Goede rolverdeling en nauwe relatie tussen regiodirecties en de centrale LNV-directie;
- Goede afstemming op elkaar van 'Haagse' directies en dossiers; niet alleen tussen die van LNV onderling maar ook tussen departementen (m.n. van LNV en VROM);
- Regelmatige gesprekken van de regiodirecties met milieufederaties en terreinbeherende organisaties;
- Goede ankerpunten in de regio voor landschapsontwikkeling: het streekeigene, de mentale binding die bewoners hebben, cultuurhistorie e.d.; dit ook met het oog op financieel commitment voor onderhoud e.d.;
- Stimuleringsregelingen (zoals bijv. Besluit ontwikkeling van landschappen): 'Een pot met geld is de beste stroop';
- Inzicht in sociaal-culturele aspecten en kennis en vaardigheden met betrekking tot het 'sociaal instrumentarium'.

## **5.2 Verbeterpunten**

- LNV als enige 'probleemhebber'; geen commitment van provincie of beheerder;
- Veelheid aan betrokkenen (bijv. honderden boerenbedrijven) die alle moeilijk individueel te benaderen zijn;
- Geen goede 'timing' en fasering van de participatiemogelijkheden (te vroeg of te laat betrekken van bevolking, maatschappelijke organisaties e.a.);
- Niet tijdig signaleren van en reageren op versnippering of uiteenlopend uitvoeringstempo bij decentralisatie van de uitvoering;
- Onvoldoende tijd voor consultatieve processen ten gevolge van tijdsdruk;
- Ontbreken van een gezamenlijke visie als vertrekpunt. In zo'n geval moet LNV het óf echt aan de mensen vragen óf zelf verantwoordelijkheid nemen;
- Onvoldoende duidelijkheid over de boodschap (inhoud, speelruimte, internationale verplichtingen e.d.);
- Imago van LNV als 'departement van problemen';
- Onvoldoende lef van LNV'ers om hun nek uit te steken;
- Uitvoering van het project op het verkeerde niveau (bijv. een project gericht op burgers kan het beste op lokaal/regionaal niveau worden uitgevoerd; voor burgers is de provincie een minder zichtbare bestuurslaag. Voor maatschappelijke organisaties ligt dit anders);
- Onvoldoende aandacht om beleidssucces niet alleen te meten in termen van hectaren en inrichting, maar ook in termen van draagvlak, maatschappelijke betrokkenheid e.d..



## 6 Checklists voor beleidsvorming

De Projectgroep 'Natuur in het hart' stond voor ogen de tien conclusies en aanbevelingen vergezeld te doen gaan van een 'toolkit'. Aangezien er in het recente verleden al diverse instrumenten in de vorm van uiterst bruikbare 'checklists' zijn ontwikkeld leek het de projectgroep overbodig dat werk nog eens over te doen. Vandaar het besluit als bijlage de volgende checklists toe te voegen:

Bijlage A: 'Draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid'; Projectgroep EENDD; SC-rapport 593,1997

Bijlage B: Checklist communicatie bij interactief beleid; Rijksvoorlichtingsdienst/Voorlichtingsraad 1998

Bijlage C: Kernoverzicht kwaliteitsstappen; Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens, voorgenomen regelgeving; LNV Werkgroep visitatiecommissie, 2001.



# Bijlage A

## Checklist “draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid”

### Opmerking:

De Romeinse cijfers tussen haakjes verwijzen naar hoofdstukken van het gelijknamige rapport van de projectgroep EENDD, SC-rapport 593, 1997

### Principes

- 1 Er is een wederzijdse relatie tussen draagvlak en doeltreffendheid. Een gedragen natuurbeleid is doeltreffender; een doeltreffend beleid kan het draagvlak versterken. (I)
- 2 Natuurvisies zijn opgebouwd uit natuurbeelden en grondhoudingen. Natuurbeelden zijn eenvoudiger te beïnvloeden dan grondhoudingen, maar verandering in de laatste zijn duurzamer. (II)
- 3 Er is een verscheidenheid in natuurvisies tussen en binnen de doelgroepen. Die verscheidenheid is (gelukkig) niet lukraak verdeeld: Doelgroepen kunnen een dominante natuurvisie vertonen. (II)
- 4 Het draagvlak bij een doelgroep voor specifiek beleid hangt samen met:
  - haar probleemerkenning en probleemperceptie (beïnvloed door natuurvisie);
  - in het verlengde hiervan: opvattingen over de gehanteerde beleidsdoelen en beleidsinstrumenten;
  - de gepercipieerde kosten en effectiviteit van het beleid;
  - afhankelijkheden van zowel het beleid als de doelgroep door de verdeling van hulpbronnen/machtsmiddelen, zoals geld, kennis, regelgeving, goodwill of grondeigendom. (III)
- 5 Draagvlak is geen statisch gegeven: Het beleidsproces vraagt om blijvende aandacht. (III en IV)

### Aanwijzingen voor beleidsvorming

- 6 Een belangrijke succesfactor bij het creëren van bestuurlijk draagvlak is het bieden van mogelijkheden voor een eigen invulling van beleidsdoelen, uiteraard binnen de door algemene doelen gestelde randvoorwaarden. (IV)
- 7 Het creëren van draagvlak voor rijksbeleid bij provincies vereist:
  - het zo vroeg mogelijk betrekken van de provincies bij de beleidsvorming;
  - samenhang tussen concepten uit verschillende beleidsterreinen;
  - een heldere en consistente uitvoeringsstructuur;
  - het plaatsen van verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau;
  - een zodanige timing van nieuw beleid dat provincies niet worden gehinderd in gecompliceerde onderhandelingen;

- 8 Functiecombinatie versterkt de effectiviteit van beleid. Het benutten van kansen is minder een financiële kwestie dan een zaak van politieke wil en het slechten van obstakels in de sfeer van wet- en regelgeving. Meer in het bijzonder geldt:
- Waterwinning - Natuur: Voer naast defensief beleid ook offensief beleid
  - Recreatie - Natuur: De mogelijkheden voor alternatieve financiering liggen eerder bij recreatie- en horeca-ondernemers dan bij recreanten.
  - Wonen - Natuur en Recreatie - Natuur: Benut de mogelijkheden voor het verbinden van bouw- of uitbreidingsvergunning aan groenaanleg of – onderhoud. (V)
- 9 'Ecologiseren' van de economie lijkt kansrijker dan 'economiseren' van natuurwaarden. Benut het algemene draagvlak voor natuur voor beïnvloeding van beleid buiten de directe natuur.

# Bijlage B

## Checklist Communicatie bij interactief beleid

### Opmerking

Deze checklist is in 1998 uitgebracht door de Rijksvoorlichtingsdienst/DTC in opdracht van de Voorlichtingsraad. Bij deze checklist hoort een uitgebreide reader uit 1997 met dezelfde titel, waarin nadere toelichting wordt gegeven.

Meerdere exemplaren van checklist en reader zijn te bestellen bij (zolang de voorraad strekt):

Het secretariaat van de Voorlichtingsraad: tel. 070-3564162

### A Positiebepaling

*Kansen-ricico-analyse: is een interactieve aanpak geschikt?*

1. Wat is het beleidsprobleem?
  - Wat is precies het beleidsprobleem en voor wie?
2. Wat is het beleidsdoel, wat is het projectdoel?
  - Wat is het beleidsdoel en het bredere beleid?
  - Wat is het projectdoel?
3. Wat is het doel van de interactieve aanpak?
  - Voor welke doelen is een interactieve aanpak geschikt?
  - Is duidelijk wat het doel van de interactieve aanpak moet zijn of is?
  - Is er overeenstemming over?
4. Zijn er goede voorwaarden voor een interactieve aanpak?
  - Is er beleidsruimte c.q. implementatieruimte?
  - Is er commitment van de bestuurder(s) en de ambtelijke top?
  - Is er commitment van de volksvertegenwoordiging?
  - Is er goede afstemming met de andere beleidsinstrumenten en met de formele inspraak?
  - Is afstemming met andere beleidstrajecten en politieke tijdschema's nodig en mogelijk?
  - Is het project organisatorisch goed ingebed?
  - Is er voldoende tijd, geld en menskracht en steun?

5. Zijn er goede voorwaarden voor communicatie?
- Is er tijd om de interactie te laten groeien?
  - Is er een geschikte vraagstelling mogelijk?
  - Zijn er mensen die over een onderwerp willen praten?
  - Zijn er mensen die over het onderwerp kunnen praten?
  - Verwacht je een communiceerbaar eindresultaat?
  - Past de interactie communicatief in de rest van de procedures en het hele beleidsproces
  - Hoe staat de pers tegenover interactie in de project?
6. Positiebepaling voor interne communicatie
- Is er breed intern draagvlak voor een interactieve aanpak?
  - Staan de persvoorlichters positief tegenover een interactieve aanpak?
7. Conclusie : hoe groot hoe zijn de kansen en risico's van een interactieve aanpak?

## **B Probleemanalyse**

Welke informatie is nodig om onderbouwde keuzes te maken t.a.v. procesontwerp en communicatiestrategie?

1. Welke mensen komen het meest in aanmerking als deelnemer?
- Welke mensen of organisaties hebben met het onderwerp te maken?
  - Speelt het onderwerp lokaal, regionaal of breder?
  - Welke partijen vinden zelf dat ze met het onderwerp te maken hebben?
2. Hoe zijn die mensen of organisaties te betrekken bij het onderwerp?
- Staat het op de agenda van de partijen die je wilt betrekken?
  - Wat vinden de belangrijkste partijen aantrekkelijke manieren van participatie?
  - Speelt de voorgeschiedenis een rol?
3. Hoe breed is het onderwerp te benaderen?
- Wat brengen de belangrijkste partijen ermee in verband?
  - Is het nodig het onderwerp te verbreden of te versmallen?
  - Zijn er verschillende interactieve processen te bundelen?
4. Hoe zit het informatienetwerk in elkaar?
- Welke contacten zijn er al vanuit de organiserende partijen?
  - Welke contacten bestaan er tussen de andere partijen?
  - Hoe loopt de informatie tussen vertegenwoordigers en achterbannen?
5. Welke partijen komen in aanmerking om te betrekken bij de organisatie?
- Zijn er communicatieredenen om andere partijen te betrekken bij de organisatie?
  - Biedt onafhankelijke begeleiding meerwaarde?

6. Probleemanalyse interne communicatie?
- Welke niveaus in de organisatie heb je nodig en hoe zijn ze te betrekken?
  - Welke raakvlakken zijn er met aanverwante projecten?

## **C Strategie**

Welke proces ontwerp is geschikt en welke communicatiestrategie past daarbij?

1. Welke concrete resultaten moet de interactie opleveren?
- Is het interactiedoel zo precies mogelijk geformuleerd: wat, met wie, wanneer?
  - Is iedereen intern het eens over het interactiedoel?
  - Is het interactiedoel uit te leggen?
  - Is er ook nog ruimte voor doelen van deelnemers?
2. *Wie worden precies bij de interactie betrokken?*
- Op uitnodiging of via open inschrijving?
  - Specialisten of ervaringsdeskundigen/ eindgebruikers?
  - Als vertegenwoordiger of op persoonlijke titel?
  - Welk doel wil je bij het bredere publiek bereiken?
3. *In welke vorm giet je de interactie?*
- Welk procesontwerp kies je?
  - Wanneer vindt de terugkoppeling naar deelnemers plaats?
  - Hoe ga je om met kennisverschillen?
  - Is het procesontwerp uit te leggen?
4. *Hoe positioneer je het interactieproces?*
- Welke positie neemt de projectorganisatie in?
  - Welke naam, welke uitstraling, welke termen?
  - Welke positionering voor het ministerie en de minister?
  - Welke positionering in relatie tot besluitvorming en de officiële inspraak?
  - Welke persbenadering is geschikt?
4. *Welke communicatie-uitgangspunten hanteer je?*
- Hoe open is het proces?
  - Is informatie toegankelijk?
5. *Strategie interne communicatie*
- Hoe houd je iedereen intern op de hoogte?
  - Hoe is te bevorderen dat de inhoudelijke medewerkers de procesresultaten serieus nemen?

## D Middelen

1. Welke fasering in middeleninzet is geschikt?
2. Zijn het geschikte middelen voor een interactief proces?

- Zijn ze als discussiemiddel geschikt?
- Zijn er voldoende middelen om te luisteren?
- Zijn de middelen persoonlijk genoeg?
- Zijn de middelen visueel en fysiek genoeg?
- Hebben de middelen de juiste uitstraling?
- Zijn nieuwe media een geschikte toevoeging?

3. Zijn er middelen nodig voor specifieke doelgroepen?

- Voor groepen met kennisachterstand?
- Voor vertegenwoordigers voor de communicatie met hun achterban?

4. Zijn de medewerkers van het project en van het ministerie goede communicatiekanalen?

- Dragen zij bij aan een eenduidig en interactief beeld van het interactieve project?
- Hebben ze voldoende communicatievaardigheden?

5. Middelen voor de interne communicatie

## E Organisatie

1. *Hoe wordt de organisatie ingericht?*

- Is de projectorganisatie goed ingebed in de organisatie van het departement?
- Is de taakverdeling tussen de communicatiemensen en de projectleider en de beleidsmensen helder?
- Heb je een zeker mandaat?
- Hoe werk je in departemententaal samen?
- Wie zouden er in de stuurgroep en klankbordgroepen moeten zitten?

2. *Is er voldoende tijd, geld, capaciteit en faciliteiten?*

- Is de planning ruim genoeg?
- Is er een reële inschatting van de hoeveelheid werk?
- Zijn er voldoende faciliteiten?

3. *Heb je eigen ondersteuning geregeld?*

4. *Organisatie interne communicatie?*

## F Evaluatie en Nazorg

1. Wat moet de evaluatie aan gegevens opleveren?

- Verantwoording afleggen of leren of allebei?
- Wat evalueer je proces of effect, deel of geheel, eenmalig of monitor?



2. Zijn de communicatie-implicaties van evaluatie goed ingeschat?

- Is de communicatieboodschap van een evaluatie goed getimed?
- Is de extra belasting voor deelnemers zo klein mogelijk?
- Krijgen deelnemers de resultaten van de evaluatie

3. Is evaluatie ingepland qua tijd en geld?

4. Wordt ook de interne communicatie geëvalueerd?

5. Is er aandacht voor nazorg?

- Hoe kun je het netwerk van contacten dat is opgebouwd benutten voor volgende projecten?
- Wie zorgt voor de inpassing van de resultaten in het beleidsproces?



# Bijlage C

## Checklist Kernoverzicht kwaliteitsstappen

### 3. Kernoverzicht kwaliteitsstappen

